

7201/2018

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Филозофски факултет

Европски студии за интеграции и комуникации



(Докторска дисертација во ракопис)

на тема:

Апсорпциониот капацитет на човечките ресурси во администрацијата на Република Македонија за искористување на претпристапната помош на Европската унија

Ментор:

проф. д – р Милева Ѓуровска

Кандидат:

м – р Јовица Лозаноски

Скопје, 2018

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

Ментор:	<i>проф. д – р Милева Ѓуровска, претседател</i> Филозофски Факултет, Скопје
Комисија за оцена и одбрана:	<i>проф. д – р Милева Ѓуровска, член</i> Филозофски Факултет, Скопје
	<i>проф. д – р Аница Драговиќ, член</i> Филозофски Факултет, Скопје
	<i>проф. д – р Весна Димитриевска, член</i> Филозофски Факултет, Скопје
	<i>проф. д – р Јован Пејковски, член</i> Филозофски Факултет, Скопје
	<i>проф. д – р Антоанела Петковска, член</i> Филозофски Факултет, Скопје

научно подрачје: *општествени науки*

научно поле: *евроинтеграции – (социологија и политички науки)*

датум на одбрана: *25 октомври 2018 година*

лектор: *проф. Раско Н. Лозаноски*

ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ – СКОПЈЕ

АПСТРАКТ:

Целта на истражувањето во оваа докторска дисертација е преку опсежна анализа на административниот апсорпционен капацитет на Република Македонија, да се утврди дали истиот е доволен за ефикасно искористување на претпристапните фондови на Европската Унија. Целта на истражувањето произлегува од проблемот на истражувачкото прашање.

Административниот апсорпциски капацитет на државата го сочинуваат два дела: побарувачка, која се однесува на квалитетот на администрацијата и умешноста на поднесувачите на проекти да креираат проекти, и понуда која ја претставува способноста на државата за ефикасно и ефективно раководење со финансиските средства. Таа способност е определена преку таканаречените проектни варијабли. Апсорпцискиот капацитет на Република Македонија за искористување на ИПА фондовите на ЕУ е составен од три дела: макроекономски апсорпциски капацитет; финансиски апсорпциски капацитет; административен (институционален) апсорпциски капацитет.

Врз основа на теоретското истражување во трудов може да се констатира дека Република Македонија располага со определен административен апсорпциски капацитет, но дека истиот е недоволен за ефикасно искористување на претпристапната помош на Европската унија. Тоа се потврдува и со добиените резултати од спроведениот анкетен прашалник кој се однесува на утврдување на актуелната состојба со апсорпциониот капацитет на администрацијата на Република Македонија. Овие резултати покажуваат дека за да се зголеми искористеноста на ЕУ фондовите треба да се зголеми мотивираноста на вработените во овој домен и тоа преку зголемување на платите и подобрување на условите за работа, да се подобри соработката и координираноста на надлежните органи и институции, како и да се зголеми информираноста на административната, стручната и пошироката јавност за значењето и начинот на користење на претпристапната помош на ЕУ.

Клучни зборови: административен капацитет, апсорпциски капацитет, човекови ресурси, ИПА фондови.

ABSTRACT:

The aim of the research in this doctoral dissertation is through an extensive analysis of the administrative absorption capacity of the Republic of Macedonia to determine whether it is sufficient for the efficient utilization of the pre-accession funds of the European Union. The purpose of the research stems from the problem of the research question.

The administrative absorption capacity of the state consists of two parts: demand, which refers to the quality of the administration and the ability of the submitters of projects to create projects, and an offer, that represents the state's ability to efficiently and effectively manage the funds. This capability is determined by the so-called project variables. The absorption capacity of the Republic of Macedonia to utilize EU IPA funds is composed of three parts: macroeconomic absorption capacity; financial absorption capacity; administrative (institutional) absorption capacity.

On the basis of the theoretical research in this dissertation, it can be concluded that the Republic of Macedonia has a certain administrative absorption capacity, but that it is insufficient for efficient utilization of the pre-accession assistance of the European Union. This is confirmed with the results obtained from the survey questionnaire that refers to determining the actual situation with the absorption capacity of the administration of the Republic of Macedonia. These results show that in order to increase the utilization of EU funds, the motivation of employees in this domain should be increased, through increasing their salaries and improving working conditions, over improving the cooperation and coordination of competent authorities and institutions, and through raising the awareness of the administrative, expert and wider public, about the importance and the mode of using the EU pre-accession assistance.

Key words: administrative capacity, absorption capacity, human resources, IPA funds

БЛАГОДАРНОСТИ

И изразувам посебна благодарност на мојата менторка проф. д – р Милева Ѓуровска за нејзината несебична помош, поддршка и сугестии во текот на изработката на докторската дисертација. Соработката со неа за мене претставуваше голема чест и непроценливо искуство. Исто така, посебна благодарност изразувам и кон членовите на Комисијата за оценка и одбрана на оваа дисертација (проф. д – р Аница Драговиќ, проф. д – р Весна Димитриевска, проф. д – р Јован Пејковски и проф. д – р Антоанела Петковска), кои со своите несебични укажувања, сугестии и забелешки помогнаа кон дооформувањето и изработката на дисертацијата.

И благодарам на мојата сопруга Александра за поддршката, трпението и разбирањето во текот на изработката на докторската дисертација. Му благодарам и на мојот син Марко, за трпението, но и за неговата ведрина што постојано ме развеселуваше. Исто така, особена благодарност им должам на моите родители Раско и Олгица, кои ме поддржуваа и храбреа во текот на моето школување и во животот воопшто, како и за нивниот поттик да развивам сопствени идеи и да научам како најдобро да ги бранам.

За обработката на податоците беше потребно да се располага со статистичкиот компјутерски програм IBM SPSS. Во таа насока ми помогна мојата сестра Бети со нејзината компетентност, за што сум и неизмерно благодарен.

СОДРЖИНА

ВОВЕД	9
ПОГЛАВЈЕ 1 – ИНСТИТУЦИОНАЛНА, НОРМАТИВНА И СТРАТЕШКА РАМКА НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА	16
1.1. Развој на односите меѓу Република Македонија и Европската Унија во процесот на нејзино пристапување.....	16
1.2. Специфичности на процесот на пристапување кон ЕУ	21
1.3. Основни документи на Европската Унија за приоритетите на пристапувањето на Република Македонија	34
1.4. Институционална поставеност за остварување на стратешка цел – влез во Европската Унија	53
1.5. Нормативна рамка во функција на остварување на стратешката цел за влез во Европската Унија	63
ПОГЛАВЈЕ 2 – ФОНДОВИ И ПРОГРАМИ ЗА ПРЕТПРИСТАПНА ПОМОШ	68
2.1. Копенхагенски критериуми во насока на претпристапната помош	68
2.2. Фондови и програми на Европската унија	73
2.2.1. Програма на Заедницата за вработување и социјална солидарност.....	73
2.2.2. Европа за граѓаните, Програма на Заедницата за промовирање активно европско граѓанство.....	76
2.2.3. Млади во акција, Програма на Заедницата за младите	78
2.2.4. Програма за доживотно учење.....	79
2.2.5. Програма за поддршка и ширење на културата.....	81
2.2.6. Програма за поддршка и развој на медиумите	82
2.2.7. Рамковна програма за конкурентност и иновации.....	83
2.2.8. Европски социјален фонд	84
2.2.9. Седма рамковна програма за истражување и технолошки развој.....	86
2.3. Инструмент за претпристапна помош на Европската Унија	87

2.3.1. Инструмент за претпристапна помош на Европската Унија до 2007 година	93
2.3.2. Инструмент за претпристапна помош на Европската Унија после 2007 година.....	96
2.4. ИПА – Компонента 1 – Помош во период на транзиција и институционална надградба	99
2.5. ИПА – Компонента 2 – Прекугранична соработка.....	105
2.6. ИПА – Компонента 3 – Регионален развој.....	110
2.7. ИПА – Компонента 4 – Развој на човечки ресурси	114
2.8. ИПА – Компонента 5 – Рурален развој ИПАРД.....	118
2.9. Инструмент за претпристапна помош на Европската унија за периодот 2014 – 2020 година – (ИПА II).....	122

ПОГЛАВЈЕ 3 – АПСОРПЦИСКИ И АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА ИСКОРИСТУВАЊЕ НА ПРЕТПРИСТАПНАТА ПОМОШ ОД ПРОГРАМИТЕ И ФОНДОВИТЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

3.1. Менаџментот на човечки ресурси и јавната администрација во Република Македонија	126
3.1.1. Значење на менаџментот на човечки ресурси.....	126
3.1.2. Функции на менаџментот на човечки ресурси.....	128
3.2. Значење на апсорпциониот капацитет за користење на претпристапните фондови на ЕУ во Република Македонија	138
3.2.1. Концептот на апсорпциски капацитет	139
3.2.2. Значење на административните капацитети за искористување на претпристапните фондови.....	152
3.3. Реформа на јавната администрација во насока на подобро искористување на претпристапните фондови.....	158
3.3.1. Стратегија за реформа на јавната администрација.....	164
3.3.2. Управување, следење и оценување на процесот на реформа на јавната администрација.....	167
3.3.3. Промени во законската рамка за јавната администрација и нивното влијание на нејзината ефикасност.....	170

3.4. Систем за децентрализирано управување со средствата од ИПА во Република Македонија	175
3.5. Значење на образованието за јакнење на човечките ресурси во јавната администрација	178
3.6. Идентификување на потребите од обука на вработените во јавните администрација за користење на фондовите на Европската унија	180
3.6.1. Начини на спроведување на обуката за вработените во јавната администрација	181
3.6.2. Цели на обуката за вработените во јавната администрација	184
3.6.3. Влијание на обуките врз ефикасноста за користење на фондовите на Европската Унија	186
ПОГЛАВЈЕ 4 – АНАЛИЗА И ИНТЕРПРЕТАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ЕМПИРИСКОТО ИСТРАЖУВАЊЕ ЗА АПСОРПЦИОНИОТ КАПАЦИТЕТ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА ИСКОРИСТУВАЊЕ НА ПРЕТПРИСТАПНАТА ПОМОШ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА	189
4.1. Формулација на истражувачкиот проблем во емпириското истражување	189
4.2. Резултати од анкетниот прашалник	198
4.3. Дескриптивна и компаративна анализа на податоците добиени од прашалникот	200
ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА	224
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА	235
ПРИЛОЗИ.....	246

ВОВЕД

Искористувањето на средствата од претпристапните фондови во контекст на пристапувањето на Република Македонија во Европската Унија, е предмет на истражувачкото, политичкото и медиумското внимание. Претпристапните фондови имаат клучна улога во подготовката на земјите кандидати за полноправно членство, односно во нивелирањето на економските и социјалните разлики на соединетото европско подрачје. Структурата на управувањето со претпристапните фондови е важна за подготовката на земјата кандидат, како за изградбата на институциите, така и за идното користење на Структурните фондови кои се наменети за земјите – членки на Европската Унија.

Оптималното користење на средствата за претпристапна помош, како и повлекувањето на што поголем процент на наменети средства, а со цел за што повквалитетна подготовка за членство во Европската Унија, се наметнува како важна истражувачка тема. Во таа насока неопходно е да се поседува знаење за постапките и за правилата, кои го регулираат финансирањето и договарањето на програмите и проектите на Европската Унија. Резултатите на определени истражувања индицираат на комплексноста на структурата на ЕУ програмите и големите административни препреки, како чести причини за доцнење на проектите, што самиот процес на добивање на средства го прави исклучително долг. Недоволното искуство, но и недостатокот на административен кадар на национално ниво, го објаснуваат проблемот со кој се соочуваат корисниците на претпристапната помош при апсорпцијата. Исто така, сите земји кандидати на Европската Унија се соочуваат со проблемот на обука и задржување на висококвалитетните кадри во државните служби. Препораките на Европската комисија се во насока на итно решавање на проблемот на недостаток и задржување на кадрите со цел за што поефикасно идно искористување на средствата од ИПА – програмата.

Нивото на искористеност и квалитетот на користење на фондовите на Европската Унија се мери со апсорпционен капацитет. Него го сочинуваат институциите и човечките ресурси кои се занимаваат со програмирање, управување и спроведување на проекти и програми, финансирани од овие извори. Апсорпциониот капацитет може да се анализира од два аспекти. Првиот претставува капацитет на државните институции кои имаат задача

адекватно да управуваат со европските фондови, додека вториот аспект го претставува капацитетот на корисниците за кои се наменети тие фондови. Со други зборови, се опсервираат аспектите на понудата и побарувачката на европските фондови. Под побарувачка се подразбира способност на потенцијалните апликанти – владини и невладини – да генерираат предлог – проекти кои ќе бидат прифатливи.

Аспектот на понуда е определен со три главни фактори преку кои се мери апсорпциониот капацитет на една држава:

- 1) Макроекономски апсорпционен капацитет како вкупен износ на фондовите од ЕУ кои се алоцираат на една држава и кои се искажуваат како процент од бруто – домашниот производ на државата корисничка на тие фондови.
- 2) Финансиски апсорпционен капацитет кој се согледува во способноста од националниот буџет да се кофинансираат програми и проекти чија реализација ја финансира Европската Унија.
- 3) Административен апсорпционен капацитет кој подразбира способност на администрацијата на сите нивоа на власта да подготвува прифатливи планови, програми и проекти и да поседува способност да се определи за оние најважните, да ги усогласи односите меѓу најважните партнери и заинтересирани страни од јавниот, невладиниот и деловниот сектор, ефикасно да го спроведува мониторингот и известувањето за проектите кон Европската комисија, како и да спречува евентуална злоупотреба која може да се јави во тој процес.

Апсорпциониот капацитет зависи од неколку клучни фактори:

- постоење на сеопфатна и долгорочна стратегија за развој на една држава;
- усвојување на плански документи на сите нивоа за различни сектори;
- квалитетно финансиско планирање и проектирање на буџет како би можеле да се кофинансираат програмите и проектите;
- развивање на партнерства, т.е. добра вертикална и хоризонтална координација меѓу различните нивоа на управување;
- квалитетни човечки ресурси кои имаат знаење и способности да ги идентификуваат и да ги имплементираат програмите и проектите.

Истражувањето на капацитетот за апсорпција на претпристапната помош на ЕУ и генерално на структурните фондови на ЕУ е релативно ново поле на анализа, бидејќи помеѓу другото, и структурната политика на ЕУ е релативно нова политика, која во денешниот формат се имплементира низ циклусите дури од 1988 година. Академскиот интерес за оваа тема произлегува од претпристапните периоди на новите држави членки (земјите од Централна и Источна Европа). Европската комисија, на пример, дури во 2003 година го направи првиот извештај за управување со средствата од структурните фондови во државите членки на ЕУ, но фокусот првенствено беше ставен на Европскиот фонд за регионален развој – (ERDF). Од друга страна, истражувањето на капацитетот на апсорпција на претпристапните фондови, особено на административниот и финансискиот аспект, е анализиран во последните неколку години во Романија и Бугарија, првенствено заради потребата да се идентификуваат причините за нискиот капацитет на апсорпција и кривката институционална инфраструктура која треба да управува со тие средства. Искуството на новите земји – членки од подрачјето на Централна и Источна Европа (бранот на проширување од 2004 и 2007 година) сведочат дека во претпристапниот период, па дури и во првите години од членството, тие се соочувале со проблемот како соодветно и навремено да ги искористат средствата кои Европската комисија, им ги наменила за прилагодување и за спроведување на реформите.

Кога се зборува за административниот апсорпционен капацитет, се мисли на капацитетот на националната администрација, зашто по правило, централното ниво на власт е задолжено за администрирање со претпристапните фондови, особено во фазата на воспоставување на системот на управување со фондовите. Во претходните години многу труд е вложено во создавање на институционалните структури на национално ниво во Република Македонија, кои ќе бидат во состојба ефикасно да ги координираат реформите кои ги финансира Европската Унија. Децентрализираниот систем на управување на фондовите (DIS) ја дава правната и административна рамка за пренос на надлежностите и одговорностите за спроведување на програмите и проектите финансирани од страна на ЕУ и од Европската комисија на националната администрација.

Почетна основна теза на истражувањето е дека во Република Македонија недостатокот на апсорпционен капацитет на човечките ресурси во јавната администрација

и нивното несоодветно знаење, влијаат за недоволно користење на претпристапните фондови на Европската Унија.

Целта на истражувањето е преку опсежна анализа на административниот апсорпционен капацитет на Република Македонија, да се утврди дали истиот е доволен за ефикасно искористување на претпристапните фондови на Европската Унија во процесот на европска интеграција на земјата. Преку оваа анализа треба да се систематизираат сознанијата од оваа област за која не постојат доволно истражувачки информации.

Во рамки на трудот се идентификувани и неколку посебни цели:

1. Анализа на општествениот контекст и релеватните политики поврзани со користењето на претпристапните фондови.
2. Истакнување на улогата и значењето на претпристапните фондови во евроинтеграционите процеси.
3. Утврдување на домените на користење на претпристапната помош и особеностите на секое од овие подрачја.
4. Утврдување на досегашното ниво на искористеност на претпристапните фондови на ЕУ во Република Македонија.
5. Анализа на особеностите на администрацијата во Р. Македонија.
6. Детерминирање на улогата на административниот капацитет на Република Македонија за реализирање и за ефикасно искористување на претпристапните фондови на Европската Унија.
7. Анализата на нивото на оспособеност на администрацијата за правилно насочување, администрирање и водење на проектите за целисходно искористување на претпристапните фондови на Европската Унија.
8. Воочување на причините за флукуација на државната администрација која е дел од ИПА структурата на Република Македонија.

Овој докторски труд кој претендира да го утврди капацитетот на администрацијата за администрирање, насочување и управување со фондовите од претпристапната помош на ЕУ, може да биде скроман прилог за подобрувањето на состојбите во реалните процеси. Со оглед на фактот дека се очекуваат и резултати од емпириското истражување, практична цел на докторската дисертација е да се дојде до сознанија кои во реалноста не

можат да бидат согледани, т.е. овие сознанија да бидат скромни прилог во креирањето и операционализацијата на принципите врз кои се базира претпристапната помош.

Согласно целите на истражувањето, докторската дисертација е конципирана во вовед, четири поглавја, заклучок, користена литература и прилози.

Во првото поглавје на докторската дисертација се проучува *Институционалната, нормативната и стратешката рамка на процесот на пристапување на Република Македонија во Европската Унија*. Најпрво е даден краток осврт на еволутивниот развој на односите помеѓу Република Македонија и Европската Унија и тоа по хронолошки редослед, потоа се опсервирани специфичностите на процесот на пристапување кон Европската Унија, како и основните документи кои се основа за приоритетите на пристапување кон Европската Унија. Предмет на поподробна анализа е институционалната поставеност на Република Македонија во процесот на остварувањето на стратешките цели за влез во Европската Унија, како и нормативната, односно законската рамка во процесот на остварување на стратешка цел за влез во Европската Унија.

Второто поглавје од докторската дисертација се однесува на *Фондови и програми за претпристапна помош*. Тоа е посветено на идентификување на Копенхагенските критериуми во насока на претпристапната помош од Европската Унија. Во поглавјето посебен фокус е ставен на фондовите и програмите на Европската Унија, при што поединечно се анализирани: Програмата на заедницата за вработување и социјална солидарност; Европа за граѓаните, Програма на заедницата за промовирање активно европско граѓанство; Млади во акција, Програмата на заедницата за младите; Програмата за доживотно учење; Програмата за поддршка и шитење на културата, Програмата за поддршка и развој на медиумите; Рамковната програма за конкурентност и иновации; Европскиот социјален фонд и Седмата рамковна програма за истражување и технолошки развој. Дополнително во оваа глава се елаборирани инструментите за претпристапна помош на Европската Унија до 2007, како и инструментите за претпристапна помош после 2007 година. Посебно внимание е посветено на анализата на петте компоненти на ИПА: ИПА–Компонента 1 која се однесува на Помош во период на транзиција и институционална надградба, ИПА–Компонента 2 која се однесува на Прекуграничната соработка, ИПА–Компонента 3 која се однесува на Регионалниот развој, ИПА–

Компонента 4 која се однесува на Развојот на човечките ресурси и ИПА–Компонента 5 која се однесува на Руралниот развој ИПАРД. Во овој дел е направен краток осврт на ИПА 2 како инструмент кој треба уште повеќе да ја подготви земјата за интегрирање во унијата.

Во третото поглавје насловено како: *Апсорпциски и административни капацитети на Република Македонија за искористување на претпристапна помош од програмите и фондовите на Европската Унија*, најпрво е анализиран менаџментот на човечки ресурси како битен предуслов за постоење на ефикасен административен апсорпционен капацитет. Потоа е идентификувано значењето на апсорпциониот капацитет за користење на претпристапните фондови на ЕУ во земјава. Притоа, фокусот е ставен поединечно на апсорпциониот, како и на административниот капацитет за користење на европските фондови. Предмет на одделна опсервација е реформата на јавната администрација во насока на подобро искористување на претпристапната помош. За таа цел најпрво се анализира стратегијата за реформа на јавната администрација преку нејзините одделни компоненти, односно управните постапки и услуги; стратешкото планирање, координација, креирање на политики и подготовка на квалитетни прописи; системот на јавна служба и управувањето со човековите ресурси; системот на јавните финансии; како и е-влада и е-управување. Потоа е елаборирано управувањето, следењето и оценувањето на процесот на реформата на јавната администрација преку административните структури кои се надлежни за спроведување на реформите во јавната администрација и другите институции кои даваат свој придонес во спроведувањето на реформите. Во таа смисла во рамки на ова поглавје се анализира и системот на децентрализирано управување со средствата на ИПА. Мошне значаен сегмент во доменот на апсорпциониот капацитет на администрацијата е образованието во контекст на јакнење на човековите ресурси во администрацијата, како и потребите од обуки на вработените во институциите кои се вклучени во процесот на користење на ЕУ фондовите.

Во четвртото поглавје од дисертацијата именувано под наслов *Анализа и интерпретација на резултатите од емпириското истражување за апсорпциониот капацитет на администрацијата на Република Македонија за искористување на претпристапната помош на ЕУ*, направена е квантитативна и квалитативна анализа на податоци добиени од спроведениот анкетен прашалник кој се однесува на утврдување на актуелната состојба за утврдување на апсорпциониот капацитет на администрацијата на

Република Македонија за искористување на претпристапната помош на Европската Унија. Квантитативната анализа опфаќа табеларни прикази на податоците сумирани од спроведената анкета, додека, пак, квалитативната анализа со помош на користење на методот на анализа на варијанса и хи квадрат овозможува докажување на хипотетичката рамка на трудот. Истражувањето се темели на искажаните мислења и ставови на 46 испитаници, од вкупно околу 270 лица во Република Македонија кои работат на ИПА компонента I, III и IV. Тоа значи дека се анкетирани околу 20 % од лицата кои работат во оваа област.

На крајот на самата докторска дисертација дадени се заклучни согледувања за целокупната проблематика која е предмет на истражување, како и некои насоки за спроведување на понатамошни истражувања од оваа област.

Природата на проучуваната проблематика го определува методолошкиот приод и користењето на соодветни извори на податоци. Така, во истражувањето се користат повеќе научни методи од општата научна методологија: анализа и синтеза, потоа статистичкиот, компаративниот и историскиот метод. Во рамки на четвртото поглавје се употребени методот на испитување (анкета) и анализа на содржината. Дополнително, во рамките на овој труд се користат методот на индукција и методот на дедукција. Дедукцискиот метод овозможи да се откријат составните елементи на појавата којашто се истражува, додека пак индукцискиот метод овозможи донесување на одлуки за целината, бидејќи се зема предвид нејзините составни делови.

За потребите на анализата се користеа расположливите податоци, анализи и извештаи од различни меѓународни организации и институции како што се ЕУ и УНДП, како и од релевантни домашни надлежни органи, институции и организации.

ПОГЛАВЈЕ 1 – ИНСТИТУЦИОНАЛНА, НОРМАТИВНА И СТРАТЕШКА РАМКА НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1.1. Развој на односите меѓу Република Македонија и Европската Унија во процесот на нејзино пристапување

Република Македонија своето право на самоопределување го оствари по државниот референдум на граѓаните на 08.09.1991 година. Македонија беше единствената држава од поранешна Југославија која ја стекна својата независност по мирен пат.

Кога станува збор за процесите на приближување на Република Македонија кон Европската Унија битно е да се напомене дека тие беа забавени поради задоцнетото признавање на Република Македонија како независна држава од страна на државите-членки на Заедницата. Причината за доцното признавање беше македонско – грчкиот спор предизвикан од т.н. Спор за името на Република Македонија. Дипломатските односи со Европската Унија беа воспоставени во 1995 година, по што следеше склучувањето на Спогодбата за соработка. Зачленувањето на Република Македонија во ФАРЕ Програмата во 1996 година овозможи позначаен чекор кон понатамошно приближување кон Унијата. Со воведувањето на регионалниот пристап од страна на Европската Унија кон државите од Западниот Балкан во 1997 година и Процесот на стабилизација и асоцијација, во 1999 година беше одредена рамката на Европската Унија за понатамошни односи со Република Македонија. Македонија беше првата држава од регионот со која Европската Унија склучи Спогодба за стабилизација и асоцијација во 2001 година која стапи на сила на 01.04.2004 година, како прва спогодба од ваков вид која влегува во сила¹.

Интегрирањето на Република Македонија во Европската Унија претставува јасно и недвосмислено изразен стратешки интерес и приоритетна цел во континуитет во политиката на Република Македонија на сите нивоа на власт. Во изминатите години од осамостојувањето и во најтешките моменти со кои се соочуваше Република Македонија

¹ Тања Петрушевска, Меѓународно правни аспекти на Спогодбата за стабилизирање и придружување на Република Македонија со Европската заедница и со државите членки на Европската Унија, стр. 145

овој стратешки интерес и оваа цел никогаш не беа доведени во прашање. Ниту во тешкиот процес на меѓународно признавање на Република Македонија, условено со употребата на референцата за името на државата, ниту кога слабата и истоштена економија се соочи со блокада на границите на Република Македонија, ниту кога се случи бегалската криза предизвикана од војната во Босна и Херцеговина, ниту кога Македонија се соочи со бегалскиот егзодус на Албанците од Косово, ниту кога беа доведени во прашање меѓуетничките односи внатре во државата, во 2001 година.

Основните цели на интегрирањето на Република Македонија би можеле да се дефинираат во насока на развој на демократскиот политички систем и унапредување на пазарната економија, забрзување на социјалниот и економскиот развој, зајакнување и продлабочување на соработката со државите членки на Европската Унија и државите кандидати за членство, интегрирање во европскиот систем на заедничка надворешна и безбедносна политика, консолидирање на македонската позиција на меѓународен план и промоција на македонскиот меѓународен идентитет како мирољубива држава целосно ориентирана кон интегративните процеси.

Република Македонија по осамостојувањето започна со ново парламентарно повеќепартиско живеење. Покрај сите предизвици пред кои се исправи младата демократија и слабата економија обременета со меѓународни и билатерални ембарга, издржа на основите на стратешките насоки на кои и денес стои – полноправно членство во Европската Унија.

Како поважни настани во развојот на односите меѓу Република Македонија и Европската Унија можат да се споменат²:

- *Октомври 1992 година*, Република Македонија назначи свој претставник во Брисел;
- На *22 декември 1995 година* Република Македонија и Европската Унија воспоставија дипломатски односи кога Унијата ги отвори преговорите со Република Македонија во насока на склучување на спогодба со широк опфат на соработка на полето на трговијата, финансиските операции и транспортот;

² <http://www.sep.gov.mk/content/?id=8#.UrxFNfvBoyM>

- На *10 март 1996 година* Република Македонија стана полноправен партнер во програмата ФАРЕ;
- На *20 јуни 1996 година*, во Брисел, беа склучени Спогодбата за соработка помеѓу Република Македонија и Европските заедници и Спогодбата за транспорт.
- На *21 и 22 март 1998 година*, во Скопје, се одржа првиот состанок на заедничкиот Совет за соработка. Советот се формираше со цел да ја следи реализацијата на Спогодбата за соработка, постигнувањата и развојот во структурните реформи, како и да дава сугестии и насоки во врска со одредени специфични прашања;
- На *24 јануари 2000 година* беа усвоени директивите на Европската комисија предложени до Советот на Европската Унија, што се однесуваат на подигнувањето на нивото на соработка помеѓу Република Македонија и Европската Унија, како и на формалното започнување на преговорите за потенцијално членство во Европската Унија;
- На *5 април 2000 година*, во согласност со Лисабонската одлука на Европската комисија, официјално започна првата рунда на преговорите помеѓу Република Македонија и Европската Унија за ССА. Преговорите за Спогодбата за стабилизација и асоцијација се реализираа во значително краток период (април – ноември 2000 година) низ 3 рунди на главни преговори и 5 средби на експертско ниво, односно технички преговори;
- На *24 ноември 2000*, на маргините на Самитот во Загреб, беше парафирана Спогодбата за стабилизација и асоцијација;
- На *16 февруари 2001 година* е парафирана Времената спогодба за регулирање на трговските одредби од Спогодбата за стабилизација и асоцијација;
- На *9 април 2001 година*, во Луксембург, беше потпишана Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Истовремено беше потпишана и Времената спогодба за трговија и трговски прашања помеѓу Република Македонија и Европската Унија, која стапи во сила веќе на 1 јуни 2001 година;
- На *20 јуни 2003 година* лидерите на земјите-членки ја усвоија „Солунската агенда за Западен Балкан“, со која се потврди европската перспектива на земјите од регионот. Со овој документ се одредија инструментите на пристапувањето во процесот на стабилизација и асоцијација;

- На *1 април 2004 година*, по ратификацијата од сите земји-членки на Европската Унија, стапи во сила Спогодбата за стабилизација и асоцијација, досега се заокружи деветтиот циклус на состаноци на институционалните тела воспоставени во рамки на Спогодбата за стабилизација и асоцијација;
- На *22 март 2004 година*, на свечена церемонија во Даблин, Република Ирска, Владата на Република Македонија го поднесе барањето за членство во Европската Унија;
- На *6 септември 2004 година* Владата на Република Македонија ја усвои Националната стратегија за европска интеграција;
- На *1 октомври 2004 година* претседателот на Европската комисија, Романо Проди, го предаде Прашалникот од Европската комисија на Владата на Република Македонија;
- На *14 февруари 2005 година*, во Брисел, делегација на Република Македонија ги предаде одговорите на Прашалникот од Европската комисија на претседателот на Европската комисија, Хозе Мануел Баросо;
- На *9 ноември 2005 година* Европската комисија го објави мислењето за барањето на Република Македонија за членство во Европската Унија. Во мислењето се препорачува доделување на статус на кандидат за членство во Европската Унија;
- На *17 декември 2005 година* Претседателството на Европскиот совет во Брисел на Македонија ѝ додели статус на кандидат за членство во Европската Унија;
- На *30 октомври 2007 година* се потпишани: Финансиска спогодба меѓу Владата на Република Македонија и Комисијата на Европските заедници за Националната програма за 2007 година во рамките на инструментот за претпристапна помош (ИПА) и Рамковната спогодба помеѓу Република Македонија и Комисијата на Европските заедници за правилата за соработка во врска со финансиската помош. Република Македонија е прва земја во регионот чии проекти беа одобрени од Европската комисија и прва земја во регионот која ја потпиша Финансиската спогодба со што се овозможи користење на средствата од ИПА-фондовите;
- Во *февруари 2008 година*, Советот го усвои Партнерството за пристапување за Република Македонија, кое ги утврдува клучните приоритети за напредок и

областите каде што се потребни поголеми достигнувања во процесот на пристапување;

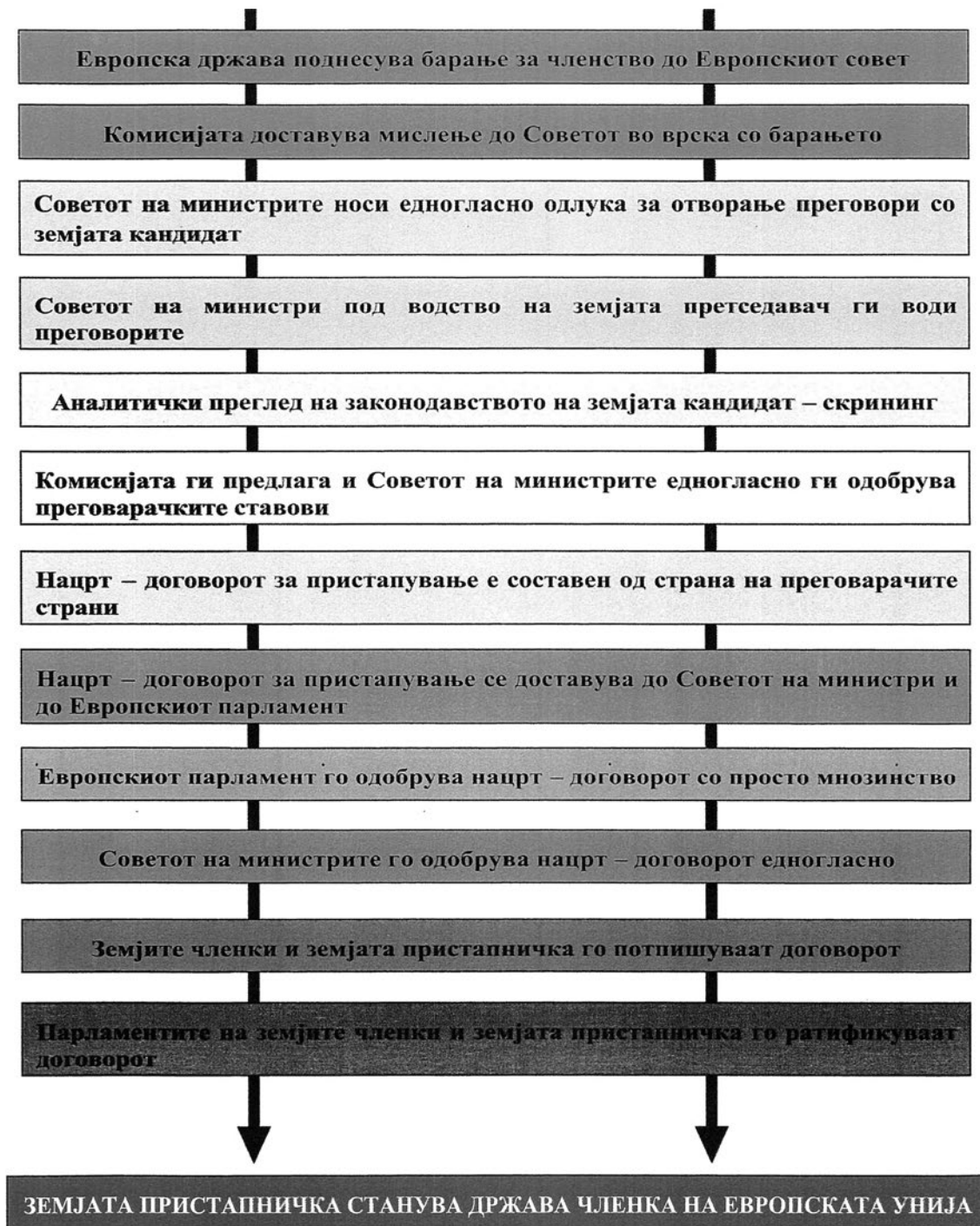
- Почнувајќи од *октомври 2009 година*, согласно остварениот напредокот на Република Македонија во усогласување со Спогодбата за стабилизација и асоцијација, напредокот во исполнување на политичките критериуми, усогласување со европското законодавство како и напредокот во однос на сите области опфатени во дијалогот за визна либерализација, Европската комисија препорача почеток на преговорите за полноправно членство на Република Македонија во Европската Унија;
- Во *октомври 2009 година*, Европската комисија даде предлог за преминување кон втора фаза на имплементација на ССА;
- На *19 декември 2009 година*, согласно напредокот на земјата во делот на правда, слобода и безбедност и исполнувањето на одредниците во рамките на дијалогот за визна либерализација, визниот режим беше укинат за Република Македонија;
- На *15 март 2012 година* – воспоставен е Пристапниот дијалог на високо ниво предводен од Премиерот на Владата на Република Македонија и Комесарот задолжен за проштрување. Дијалогот внесе динамика во реформскиот процес за пристапување кон Европската Унија преку зајакнување на довербата и зголемување на европската перспектива на земјата, а истиот е фокусиран на клучните предизвици во следните 5 области: слобода на изразување во медиумите; владеење на правото; реформа на јавната администрација; изборна реформа; зајакнување на пазарната економија. Досега се одржани четири состаноци на тој Пристапниот дијалог.
- На *11 јуни 2014 година* – Совет за стабилизација и асоцијација (САА) помеѓу Република Македонија и Европската Унија го одржа 11 – тиот состанок.
- На *20 јули 2015 година* – Совет за стабилизација и асоцијација (САА) помеѓу Република Македонија и Европската Унија го одржа 12 – тиот состанок.
- На *27 септември 2018 година* – Република Македонија и формално го започна скрининг процесот во седиштето на Европската Комисија преку презентација на првото Поглавје 23 – правосудство и фундаментални права.

1.2. Специфичности на процесот на пристапување кон ЕУ

Како земја кандидат за членство во Европска Унија, Македонија подолго време очекува почеток на преговорите за членство. Ова би значело како следна фаза во процесот да се очекува датум за преговори во Унијата.

По фази процесот на пристапување кон Унијата ќе го проследиме со помош на шематизиран приказ во кој накратко, јасно и прецизно се оцртуваа чекорите кои треба да ги направи Република Македонија за да влезе во Европската унија. Притоа, со понатамошна обработка на состојбата и специфичноста на процесот и односот на Република Македонија и Европската Унија ќе видиме на кое скалило моментално се наоѓа Република Македонија во процесот на пристапување кон ЕУ што е една од целите на оваа докторска дисертација.

Слика бр. 1 Процес на пристапување кон Унијата³



³ <http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/pregovori-za-clenstvo.pdf>

Преговорите имаат за цел создавање основа и подготовка за успешно функционирање на Република Македонија како земја – членка на Унијата во иднина. Ако се земе во предвид фактот дека процесот на преговори во суштина е само формален чин кој е чекор до влез на земјата во Унијата, овој долг процес на преговарање повеќе може и треба да се нарече приспособување кон Европската Унија во својата најширока смисла на зборот. „Значи, приближувањето е природен придружник на процесот на пристапување на Република Македонија кон ЕУ. Идентификацијата на можните предизвици на тој пат и сознанието за можностите за избор се несомнено корисни за поуспешно одвивање на овие процеси”⁴. Поради тоа процесот на преговори за членство во Европската Унија за Република Македонија ќе означува последен чекор во процесот за приближување кон Унијата, „усвојување на нејзините придобивки и вредности, како и целосно приспособување на македонските институции кон начинот на функционирање на институциите на Унијата”⁵. Во месец февруари 2008 година, Советот на министри на Европската Унија го усвои Партнерството за пристапување на Република Македонија за 2008 година. Партнерството за пристапување содржи 8 (осум) клучни приоритети кои се услов за добивање на датум за преговори. Република Македонија очекуваше да го започне процесот на преговори за полноправно членство во Европската Унија во текот на 2009 година.⁶ „Процесот на пристапување е долг и тежок, делумно заради потребата новата земја членка да донесе многу закони и регулативи на Европската Унија кои се содржани во аки комунтер (*acquis communautaire*). Тоа можеби е потешко затоа што земјата пристапничка мора да се подготви за огромни промени на својата економија, на нејзините надворешни односи, и тоа на начинот на кој функционира нејзиното општество, а кои се бараат и произлегуваат од пристапувањето. Овие промени се потребни доколку новата членка сака целосно да ги искористи и доколку сака да ги исполни и одговорностите кои членството во Европската Унија ги носи со себе”⁷. Особено е важно земјата кандидат да биде потполно подготвена и прилагодена на новите правила кои ги налага Европската Унија затоа што самата Унија почива врз т.н. критериуми кои секоја нејзина членка треба

⁴ http://www.finance.gov.mk/files/u9/vanje_kon_EU_-_predizvici_i_moznosti_finalna.pdf стр. 7

⁵ <http://www.sep.gov.mk/content/?id=9#.V3-0KNJ97IU>

⁶ <http://www.sep.gov.mk/content/?id=9#.UrxQGPvBoyN>

⁷ http://www.finance.gov.mk/files/u9/vanje_kon_EU_-_predizvici_i_moznosti_finalna.pdf, стр. 8

и мора да ги почитува. Овие услови, познати како „критериуми од Копенхаген се следниве:

1. стабилност на институциите кои ги гарантираа демократијата, владеењето на правото, човековите права и почитувањето и заштитата на малцинствата (политички критериуми);
2. постоење на функционална пазарна економија, како и капацитет за справување со конкурентскиот притисок и пазарните сили во рамки на ЕУ (економски критериуми) и
3. способност да се презме обрската од членството, вклучително и придржување кон целите на политичката, економската и монетарната унија (аки критериуми).

Нема експлицитна методологија за проценка на тоа дали одредна земја ги задоволува критериумите од Копенхаген. Но документите на Комисијата, особено Мислеата (Аки) и Редовните извештаи, содржат добри упатства за она што се очекува од земјата кандидат, со цел таа да ги исполни овие критериуми”⁸.

Преговорите, како обемен потфат, којшто се одвива со брза динамика, наложуваат целосна подготвеност на државните органи и институции и на структурите воспоставени за координација и водење на преговорите пред започнувањето на самите преговори.

За таа цел потребно е да се објасни поимот „преведување” односно процес на преведување во процесот на подготовка за преговори. Имено, *Секторот за подготовка на националната верзија на *acquis communautaire** (правото на Европската Унија) е „централно координативно тело” кое е задолжено за:

- „преведување и координација на процесот на подготовка на националната верзија на правото на Европската Унија;
- преведување и координација на процесот на преведување на законодавството на Република Македонија на еден од службените јазици на Европската Унија;
- преведување и координација на процесот на преведување на други документи од значење за процесот на европска интеграција на Република Македонија, и

⁸ Исто, стр. 22

- следење на развојот на јазичните прашања во насока на исполнување на критериумите за интегрирање на Република Македонија во Европската Унија во доменот на јазикот⁹.

Секторот за подготовка на националната верзија на *acquis communautaire* помеѓу другото, горенаведените функции ги врши согласно *Упатството за постапување при превод на правни акти и други документи од страна на Секретаријатот за европски прашања Сектор за подготовка на националната верзија на *acquis communautaire**. Во член 1 од овој документ стои:

„Со ова упатство се утврдува постапката на превод на правни акти за Европската унија, правни акти на Република Македонија и други документи од важност за процесот на интеграција на Република Македонија во Европската унија, кое се преведуваат преку Секретаријатот за европски прашања – Сектор за подготовка на националната верзија на *acquis communautaire*“¹⁰.

Целиот процес на подготовка на националната верзија на правото на Европската унија и на преведувањето на законодавството на Република Македонија со сите предвидени и планирани активности, потребни финансиски и човечки ресурси е претставен во Стратешкиот план за подготовка на националната верзија на правото на Европската Унија и на преведувањето на законодавството на Република Македонија кој за периодот 2011 – 2013 беше во фаза на консултации.

Правото на Европската унија (*acquis*) во целост треба да биде прифатено од земјата којашто е кандидат за влез во Европската Унија, но за определени правни акти може да биде преговарано за т.н. преоден период. Во многу ретки случаи може да се одобри и исклучок од примената на одредени сегменти од правото на Унијата или попознат како дерогација. Ова би било трајно отстапување од примена на правото на Европската Унија под прецизно утврдени услови.

Република Македонија ќе се обврзе во целост да го прифати правото на Европската унија заклучно со датумот на пристапување, како и за согласнота во врска со преодните периоди за определени акти за што ќе биде постигната согласност во текот на преговорите.

⁹ <http://www.sep.gov.mk/content/?id=77#.V3fjv9J97IU>

¹⁰ <http://www.sep.gov.mk/data/file/Preveduvanje/upatstvo%20za%20postapuvanje%20pri%20prevod.pdf>

Во понатамошните подготовки на преговорите, со одлука на Советот на ЕУ, за земјата кандидат се основа меѓувладина конференција во која се дефинирани и точно определени активности, поврзани со организацијата. Тука припаѓаат следниве организационо технички детали: место на одржување, формирање на секретаријат, покривање на трошоци за средби, како и фреквенцијата и нивото на одржување на средбите. Претседавач на меѓувладината конференција е земјата која претседава со Европската Унија, а Европската комисија е медијатор во процесот.

Меѓувладината конференција се среќава на ниво на претседатели на делегации. Вообичаено е земјата кандидат да ја претставува членот на Владата на земјата кандидат кој ќе биде назначен за тоа и најмалку двапати годишно да има по една меѓувладина конференција. Посуштествените преговори се одвиваат на ниво на заменици на претседатели на делегации. Од страна на Европската Унија на ова ниво се претставени постојаните претставници на земјите членки во Европската заедница, а од страна на земјата кандидат главниот преговарач и/или други високи службени лица на земјата кандидат.

Најголемиот и најтешкиот дел од работата усогласувањето, односно подготовката на преговарачките стојалишта се одвива на ниво на работни групи, т.е. меѓу работната група за проширување во Советот на ЕУ и работните групи на земјата кандидат за подготовка на преговорите по одделни поглавја.

Преговорите се одвиваат во повеќе фази:

1. Институционална платформа;
2. Скрининг аналитичко испитување на усогласеноста со правото на ЕУ, и
3. Отворање и преговарање по поглавја.

Институционална платформа

Институционалната платформа се однесува на принципите за водење на преговорите за пристапување на Република Македонија во Европската Унија кои се применуваат во институциите во Републиката, а со цел започнување на преговори за членство во Европската Унија. Имено, „интеграцијата во Европската Унија подразбира активности и промени во чие спроведување е неминовно вклучување на мноштво државни институции и засегнати страни. Успешноста и ефикасноста на процесот зависи и од

нивната меѓусебна комуникација, координација и соработка. Препознавајќи го овој факт, во 2009г. Владата на Република Македонија формираше меѓуинституционални работни групи задолжени за планирање на активностите и определување на приоритетите за усогласување со правото на ЕУ. Беа формирани вкупно 36 работни групи, и тоа за секое поглавје за преговори, како и за политичките и економските критериуми и административните капацитети за членство во ЕУ¹¹. Согласно „Институционалната платформа и принципи за водење преговори за пристапување на Република Македонија во ЕУ”, изготвен од Секретаријатот за европски прашања при Владата на Република Македонија, ќе ги поместиме принципите на деловникот со цел да дадеме појасна слика за какви принципи станува збор и за што и на кој начин Република Македонија ќе треба да ја уредува политиката во институционални рамки: сопственост, континуитет, политички консензус, транспарентност, одговорност и одржливост, доверба, координација, квалитет, ефикасност, комуникација и флексибилност.

Со осамостојување на Република Македонија во 1991 година се означуваат и почетоците на европската интеграција на Република Македонија. Членството во ЕУ со консензус беше прогласено за една од главните стратешки цели. Во таа смисла, континуираниот напредок во интегративниот процес и оствареното партнерство со Унијата резултираа со потпишување на Спогодбата за стабилизација и асоцијација во 2001 и нејзино стапување во сила во 2004 година. Република Македонија се стекнува со статусот кандидат за влез во Унијата во декември 2005 година со што се означува клучниот чекор во натамошниот напредок кон остварувањето на стратешката цел - членство во Унијата.¹²

Стратегијата за проширување на Европската Унија од 2006 година ги поставува принципите за идните проширувања и преговори, според Копенхагенските критериуми како услови за членство во Унијата.

Унијата без исклучок има нагласена ригорозност во донесувањето на оценката за исполнувањето на условите. Од оценувањето од страна на Европската Унија, ќе зависи и сè уште зависи напредокот во доближувањето до влезот на Република Македонија во

¹¹http://s3-eu-west-1.amazonaws.com/zenith-org-mk-ireland/cms/files/39/files/original/Delovnik_za_rabota_Rabotna_grupa23_MKD.pdf

¹² [http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Platforma%20\(3\)%2028.11.07.pdf](http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Platforma%20(3)%2028.11.07.pdf)

Европската Унија. Она што е официјално потврдено укажува на позитивни оценки, но недоволно исполнети принципи за преговори и влез на нашата земја во Европската унија. Оттука може да се потврди важноста на оценката која на носи Европската Унија и која значи евалуација на направеното досега, а во корист на подобрување на институционалната платформа, и усвојување на другите принципи и правила.

Владата на Република Македонија е целосно посветена, во соработка со сите државни институции, да ги исполни условите за членство во Унијата. Притоа, акцентот ќе биде ставен на политичките критериуми, како претпоставка за донесување на одлуката за започнување на преговори за членство на Република Македонија во ЕУ. Приоритетите воспоставени со Европското партнерство, препораките содржани во *Мислењето за барањето за членство* и *Аналитичкиот извештај*, како и во *Годишниот извештај за напредокот*, се основната ориентација во формулирањето на политиките на Владата¹³.

Со донесувањето на Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија во 2007 година, Владата на Република Македонија, со поддршка на Собранието на Република Македонија, ги утврди краткорочните и среднорочните приоритети во процесот на пристапување, истовремено наведувајќи ги ресурсите кои ќе му ги посвети на процесот до 2010 година. Како држава кандидат, Република Македонија во 2006 година ја донесе својата претпристапна економска програма, а на почетокот на 2007 година и Националниот развоен план за периодот 2007 – 2009 година. Подготовките за преговорите за членство се одвиваат во континуитет и се конзистентни со сите досегашни активности во процесот на интеграција на Република Македонија во ЕУ.

На генерално ниво, институционалните претпоставки за пристапување во Европската Унија подразбираат неколку елементи:

Ефикасност на Владата во планирањето на усвојувањето на правото на ЕУ по систематичен реослед;

Квалитет на поготвените правни акти за усогласување со правото на ЕУ;

Ефикасно и квалитетно работење на Собранието при усвојување на потребното законодавство;

Ефикасност на институциите кои се заолжени за спроведување на правото на ЕУ;

¹³ Исто

Способност на правосудството да го применува правото на ЕУ и да обезбеди брзи и објективни прсуди, ослободени од политичкото влијание¹⁴.

Скрининг – Аналитичко испитување на усогласеноста со правото на ЕУ

Скринингот е првата фаза на преговорите во која тие добиваат на интензитет и тежина. Скринингот претставува аналитички преглед и оценка на усогласеноста на националното законодавство со *acquis communautaire* (досегашните достигнувања) на Унијата. Целта на скрининг – процесот е да се утврдат постоечките разлики меѓу законодавствата на двете преговарачки страни во секое поглавје на преговорите. Овие разлики се однесуваат на постоечката состојба, додека трае процесот на скринингот. Од таквата темелна анализа зависи и оценката дали земјата е во состојба да го прифати *acquis communautaire* на Унијата, во колкава мерка и со која временска динамика. Исто така, во оваа фаза од земјата кандидат се очекува да покаже дали има капацитет да го спроведе законодавството на Унијата во целост или, пак, има намера да побара преодни фази и исклучоци за определени сегменти. Искуствата покажаа дека скринингот по поглавја може да трае многу кратко, неколку недели, па дури и еден ден. Сепак, вообичаено скринингот трае околу една година.¹⁵

Скринингот вклучува и т.н. „скрининг листа“ која содржи делови од правната рамка на Унијата. Вообичаено „скрининг листите“ ги составуваат членовите на тимовите за преговори со поддршка на надлежните тела на државната управа, како и Секретаријатот на главниот преговарач.

По извршениот скрининг на соодветното поглавје, Советот одлучува за започнување на преговорите, по препорака на Комисијата.

Извештајот од скринингот содржи четири дела:

- објаснување на правото на ЕУ во поглавјето,
- резултати од скринингот, информации дадени од земјата кандидатка и проценка на Комисијата,
- заклучоци и препораки на Комисијата,

¹⁴ Исто

¹⁵ <http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/pregovori-za-clenstvo.pdf> стр. 18

- во последниот дел Комисијата му препорачува на Советот дали да се отворат преговори за поглавјето, и доколку некои одредници да се постават¹⁶.

Исто така, во оваа фаза се вклучени и бројни состаноци со цел разгледување и објаснување на „скрининг – листите“ како и билатерален состанок или билатерален скрининг кој има за цел презентација на законските решенија vis – à – vis соодветното законодавство на Унијата и плановите за нивното прилагодување со земјата кандидат за членство во истата.

Отворање и преговарање по поглавја

Следната фаза по извршениот „скрининг“ е отворањето и преговарањето по поглавја, односно воспоставување на таканаречени „одредници“ пред започнувањето на преговорите.

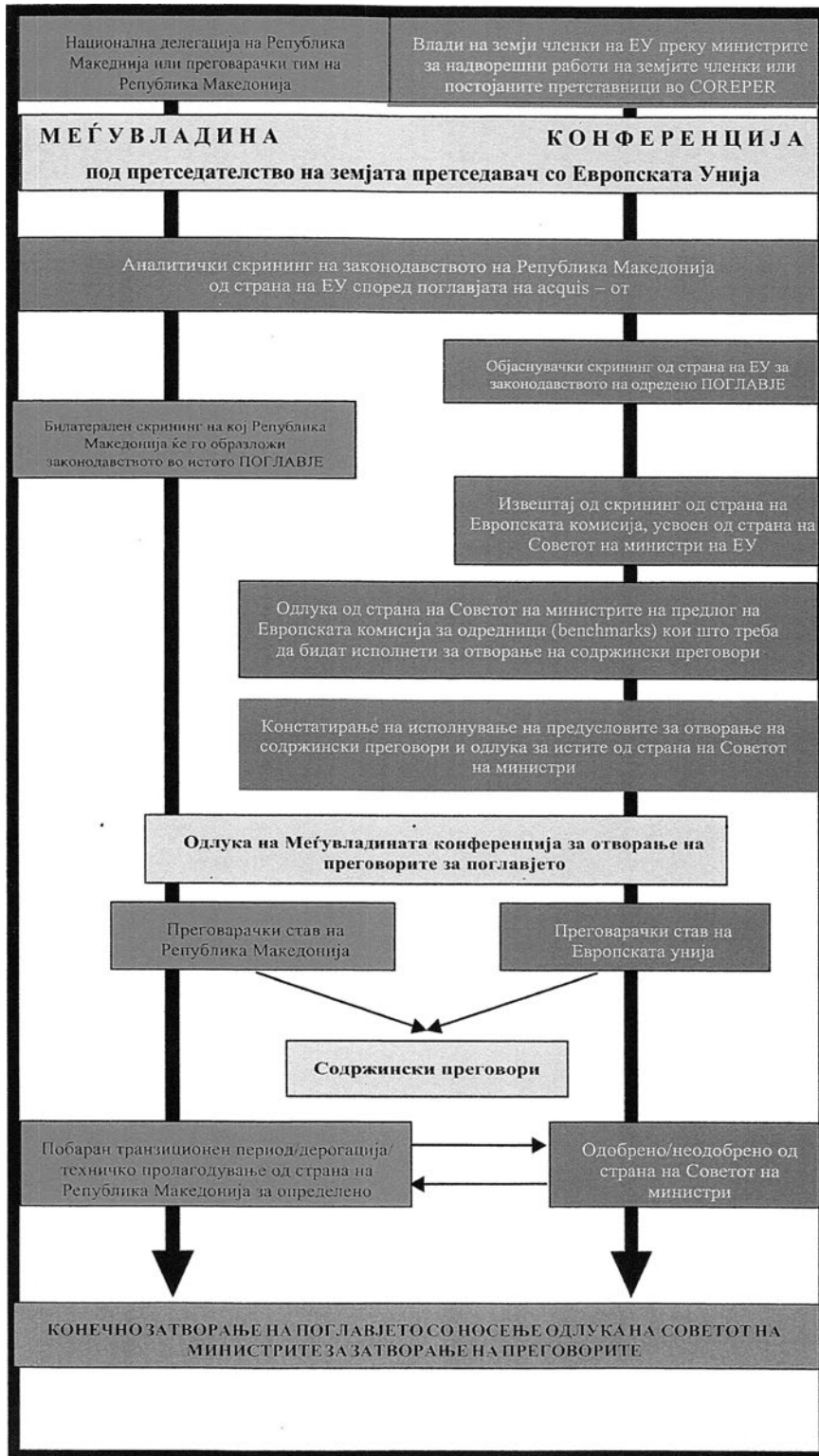
Заклучно со завршуваниот аналитички преглед на законодавството следува одлуката за отворање на преговорите по поединечни поглавја. Оваа одлука заеднички ја донесуваат Владите на земјите членки на Европската Унија, во рамките на Советот на Европската Унија. Со тоа почнува содржинската фаза на преговорите. Оваа одлука значи дека се исполнети минимални предуслови за почеток на содржински преговори. Ваквите минимум предуслови за отворање на содржински преговори за некое поглавје се познати како „benchmarks“, а процесот како „benchmarking“¹⁷.

Во продолжение е поместен шематизиран приказ за можност за паралелно отворање на повеќе поглавја заради скрининг и содржински преговори со што процесот на преговори се одвива побргу во зависност од подготвеноста на земјата за преговори. Со тоа ќе го прикажеме постепениот процес од скринингот преку отворање до затворање на определеното поглавје, односно повеќе поглавја¹⁸.

¹⁶ <http://www.sep.gov.mk/content/?id=11#.V31ArtJ97IU>

¹⁷ <http://www.slideshare.net/neebitno/891-12734775>

¹⁸ <http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/pregovori-za-clenstvo.pdf>



Можност за паралелно отворање на повеќе поглавја заради скрининг и содржински преговори со што процесот на преговори се одвива побрѓу во зависност од подготвеноста на земјата за преговори

Одредниците се мерливи и се поврзани со клучни елементи на поглавјето од правото на ЕУ. Одредниците за затворање на поглавје се однесуваат на законодавни мерки, на управни или правосудни органи, како и на податоци за спроведување на правото на ЕУ. Одредниците коишто ги покриваат поглавјата од економија се однесуваат на критериумот на функционална пазарна економија¹⁹.

По одлуката за отворање на преговори по поглавје, земјата подготвува преговарачко стојалиште за соодветното поглавје и го доставува во Брисел. Комисијата го анализира преговарачкото стојалиште и подготвува нацрт – преговарачко стојалиште кое го доставува до земјите членки во Брисел. Потоа земјите членки одлучуваат за заедничкото стојалиште на ЕУ, кое го доставуваат до земјата кандидатка, по што можат да почнат преговорите.

Ова укажува на тоа дека во текот на преговорите, земјата кандидат всушност преговара со сите земји членки, додека Европската комисија се јавува во функција на медијатор којашто ја застапува земјата кандидатка, во мерка во која тоа го дозволува правото на ЕУ и лојалноста на институциите во ЕУ.

Преговарачките стојалишта се официјални документи коишто се заведуваат и се чуваат во Секретаријатот на МВК. Тие ја покажуваат усогласеноста на националното законодавство со ЕУ законодавството за даденото поглавје во моментот на отворање на преговорите, кои ја содржат обврската за целосно усогласување до датумот на пристапување. Во случај кога не е можно целосно усогласување во дадено поглавје до датумот на пристапување, се бараат преодни периоди или исклучувања (дерогации). Преодните периоди се, всушност, дозвола дадена на земјата кандидатка да применува одреден акт на ЕУ на нејзината територија и определен број години по нејзиното пристапување. Тие вообичаено се одобруваат во поединечни сектори, во ограничен број и за определено време. Не е вообичаено одобрување, на пример, за внатрешниот пазар²⁰.

Исклучувањата се трајна или временна дозвола дадена од ЕУ на земјата членка или на земја кандидатка да не применува одреден акт на Заедницата или делумно да го применува. Трајни дерогации има малку во историјатот на Унијата и веќе воопшто не се

¹⁹ <http://www.sep.gov.mk/content/?id=12#.V31B5tJ97IU>

²⁰ Исто

применуваат, така што оваа опција практично за следните проширувања е затворена. Привремени дерогации се можни, но во практиката можностите за нив се стеснети. Привремените дерогации по својот исход се идентични со преодните периоди²¹.

Преговорите за дадено поглавје времено завршуваат со изработката на финална општа позиција на земјите членки. Постигнатите договори за одредени поглавја не можат да се сметаат за конечни, сè додека не е постигнат целосен договор за сите поглавја, т.е. важи принципот „ништо не е затворено додека сè не е затворено“. Исто така, можно е повторно отворање на веќе затворени поглавја²².

Постои можност Комисијата да препорача (по своја иницијатива или по барање на 1/3 од земјите членки) суспензија на преговорите доколу не се исполнети поставените обврски во преговарачкиот процес (за Република Македонија, тоа се обврските од Европското партнерство и од Спогодбата за стабилизација и асоцијација).

Со затворањето на преговорите, се потпишува Договорот за пристапување, кој подлежи на согласност на Европскиот парламент и потоа се поднесува на ратификација на земјите членки и на земјата кандидатка, која се одвива во согласност со нивните уставни одредби²³.

Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија (НПАА) е сеопфатен долгорочен документ кој ја дефинира динамиката на усвојувањето на правото на ЕУ, и другите активности и услови кои треба да се исполнат за членство во Европската Унија.

²¹ Исто

²² Исто

²³ Исто

1.3. Основни документи на Европската Унија за приоритетите на пристапувањето на Република Македонија

Основен документ во рамките на стратегијата за проширување на Европската Унија се смета *Партнерството за пристапување*, како документ на Европската комисија со кој се определуваат приоритетите на пристапниот процес.²⁴ Овој документ меѓу другото се темели на трите општи и клучни критериума кои треба да бидат исполнети и кои функционираат и важат во рамки на Европската Унија и надвор од неа, за земјите кои се наоѓаат на нејзиниот праг или се стремат за тоа. Тие се политичките, економските критериуми и критериумот за способност за преземање на обврските од членството. Овие принципи беа предложени на Европскиот совет на самитот за Западен Балкан одржан во Солун (2003)²⁵, а Партнерството беше форма за реализирање на европските перспективи за земјите од Западен Балкан. Предложеното Партнерство за пристапување го ажурира Европското партнерство од јануари 2006 година, врз основа на наодите од Извештајот за напредок на Република Македонија за 2007 година. Истото ги утврдува новите и преостанатите приоритети за дејствување. Новите приоритети се приспособени согласно конкретните потреби на земјата и нејзините фази на подготовка, а истите ќе се обновуваат согласно потребите. Република Македонија треба да подготви план со распоред и конкретни мерки за исполнување на приоритетите од Партнерството за пристапување. Партнерството, исто така, обезбедува насоки за финансиска помош на земјата²⁶.

Под точката 2 во Партнерството за пристапување со наслов „Начела“, се наведени главните цели кон кои се стреми Република Македонија во континуираниот процес на „стабилизација и асоцијација“ како дел од земјите од т.н. *Западен Балкан*, при што „приоритетите дадени за Република Македонија се однесуваат на нејзиниот капацитет да ги исполни критериумите утврдени на Европскиот совет од Копенхаген од 1993 година и условите утврдени во рамките на процесот на стабилизација и асоцијација, а особено

²⁴ European External Action Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Decision 2006/57/EC https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/apojeu190308_en.pdf

²⁵ http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Specifikacija_oglasPVR_10012013.pdf

²⁶ Одлука на Советот од 18 Февруари 2008 за начелата, приоритетите и условите содржани во Партнерството за пристапување со Република Македонија и за укинување на Одлуката 2006/57/ЕЗ, Службен весник L 86, 24.3.2004 година

условите кои Советот ги определи во заклучоците од 29 април 1997 година и 21 – 22 јуни 1999 година, последната Декларација на Самитот во Загреб од 24 ноември 2000 година, како и Агендата од Солун (2003)²⁷.

Во точката три на *Партнерството* се дефинирани приоритетите, односно областите во кои Република Македонија треба да дејствува и кои може да ги исполни или значително да ги унапреди во текот на наредните неколку години, а се избрани на реални очекувања. Во таа насока направено е разграничување помеѓу **краткорочни приоритети** кои треба да бидат исполнети во текот на една до две години и **среднорочни проритети** кои треба да се исполнат за време од три до четири години. Во таа насока како најзначајни краткорочни приоритети се издвоени следниве:²⁸

- да се обезбеди соодветно спроведување на сите обврски од Спогодбата за стабилизација и асоцијација,
- да се промовира конструктивен и сеопфатен дијалог, особено во оние области во кои се бара консензус помеѓу сите политички партии, во рамките на демократските институции,
- да се обезбеди ефективно спроведување на Законот за полиција,
- да се остварат континуирани резултати за спроведувањето на судските реформи и да се зајакне независноста и целокупниот капацитет на правосудниот систем. Да се спроведе реформата на обвинителството и да се заврши назначувањето во Судскиот совет,
- да се остварат континуирани резултати за спроведувањето на законодавството од областа на анти – корупција,
- да се обезбеди дека вработувањето и напредокот во кариерата на државните службеници нема да бидат предмет на политичка вмешаност, дополнително да се зајакне системот на напредување во кариерата заснован на заслуги и целосно да се спроведе Законот за државни службеници,

²⁷http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Partnerstvo_za_pristapuvanje_2007_so_Republika_Makedonija%2015.02.08.PDF стр. 1

²⁸ Исто, стр. 2

- да се намалат пречките за создавање нови работни места и особено да се обрне внимание на невработеноста кај младите и кај лицата што се невработени на подолг период,
- да се зајакне општата деловна клима со дополнително подобрување на владеењето на правото, зајакнување на независноста на регулаторните и надзорни тела, забрзување на правните постапки и продолжување на регистрацијата на имотните права”.

Во рамки на документот детално се разработени овие приоритети преку политичките и економските критериуми, како и способноста за преземање на обврските од членството (кои се поделени во 32 поглавја).²⁹ Во овој дел ќе издвоиме неколку критериуми.

Политички критериум:

„Демократија и владеење на правото – да се продолжи со спроведување на Охридскиот рамковен договор во поглед на, помеѓу другото, унапредување на градењето меѓуетничка доверба”³⁰.

Економски критериум:

„Да се продолжи со регистрација на земјиштето и недвижниот имот и со зајакнувањето на катастарот со цел да се зголеми правната сигурност на деловните субјекти и да се подобри функционирањето на економските механизми”³¹.

Способност за преземање на обврските од членството:

Поглавје 1: Слободно движење на стоки, точка 2:

„Да се подготви сеопфатна стратегија со одредници за спроведување на *acquis* за соодветните хоризонтални организации (стандардизација, акредитација, метрологија и надзор на пазарот) заедно со целни датуми и јасни одговорности за воведување и ефикасно спроведување на законодавните мерки и зајакнување на административните капацитети во различните сектори”³².

Потоа во Партнерството наведени се и среднорочните приоритети на кои главните елементи им се исти или речиси исти со краткорочните, но она на коешто се однесува има

²⁹ Исто, стр. 2-17

³⁰ Исто, стр. 2

³¹ Исто, стр. 5

³² Исто

суштинска разлика и логично поаѓа од временската рамка и се наоѓа во континуитет. На пример, и во краткорочни и во среднорочни приоритети е борбата против **корупцијата**. Во доменот на борбата против корупцијата **краткорочни приоритети** се:

- Да се овозможи соодветно следење на препораките на Државната комисија за спречување на корупција и Државниот завод за ревизија;
- Да се обезбеди целосно спроведување на препораките на Групата на држави против корупција (ГРЕКО);
- Да се зајакне административниот капацитет потребен за спроведување на донесените прописи за финансирање на политичките партии и изборни кампањи. Да се воведат ефикасни санкции во случај на прекршоци³³.

Додека **среднорочни приоритети** се:

- „Да се заврши спроведувањето на стратегијата за борба против корупцијата;
- Да се извршат прописите поврзани со заштита од конфликт на интереси, во согласност со меѓународните стандарди”³⁴.

Во процесот на спроведување на овие препораки, пишани во овој документ, се вклучени и постапките на потсетување и контрола со што се прави евалуација на постигнатото, односно контрола на степенот на реализација на приоритетите. Во таа насока, Европската комисија на годишно ниво дава извештај за напредокот на Република Македонија во европските интегративни процеси, односно во реализирањето на претходно споменатите приоритети. Така, според последниот Извештај за напредокот³⁵, земјата продолжува да ги спроведува реформите, но остануваат уште многу предизвици кои треба да се реализираат. Оценките варираат и констатациите се движат од „мал”, „ограничен”, „одреден”, „некаков”, „делумен” „значаен” но за прва пат во овој извештај имаме и „добар напредок”. Клучните области кои најмногу го интресираат Брисел и европските претставници, а се однесуваат на дел од т.н. Копенхашки критериуми, кои секоја земја мора цврсто да ги исполни за да има амбиции да влезе во европското семејство како и досега се: јавната администрација, судството, корупцијата, човековите права поточно владеењето на правото и основните човекови права и слободи, какви што се и слободата

³³ Исто, стр. 3

³⁴ Исто, стр. 12

³⁵ European Commission, Commission Staff Working Document, The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report, Strasbourg, 17.4.2018 SWD (2018) 154 final

на медиумите и правото на слободно изразување. Иако се повторува оценката дека Македонија има извесен степен на подготовки за европските стандарди во судството – главната оценка е дека е направен одреден степен на подготвеност и добар напредок па така усвена е нова стратегија за судски реформи што ја поставува основата за понатамошни реформи во оваа област, а клучните закони се изменети во согласност со препораките на Венецијанската комисија и „Приоритетите за ургентни реформи“. Во областа на борбата против корупцијата се вели дека има извесен напредок, но се уште има потреба да се покаже убедлив напредок, особено кога станува збор за случаи на висока корупција. Законодавната и институционалната рамка се тука односно постои нивна поставеност но судски пресуди за висока корупција нема, како и евиденција за превенција и гонење, но конечните судски одлуки за случаи на корупција на високо ниво и понатаму се „ограничени“.

Европската комисија оценува дека областа на слободата на изразување, има извесен степен на напредок, но, слободата на изразување и состојбата во медиумите остануваат сериозен предизвик во сегашната политичка клима. Во однос на фундаменталните права Европската комисија констатира дека се исполнети и се во согласност со стандардите на ЕУ и се повеќе се зајакнуваат во борбата против секоја дискриминација, но „целосната примена бара постојани напори“.

Во однос на економската ситуација, Европската комисија оценува дека имаме направено „одреден напредок“ и „добро ниво на подготовка за развој на функционална пазарна економија“. Сепак, „клучните слабости на економијата остануваат. Тие вклучуваат недостатоци во деловното опкружување, како што се слабото спроведување на договорите и големата неформална економија. Структурните проблеми на пазарот на трудот се рефлектираат во ниската активност и високите стапки на невработеност. Макроекономското опкружување се влошило и затоа ЕУ ја критикува „доначоната политика насочена кон краткорочни мерки и без траен план за консолидација“. Накусо, во оваа област, Македонија не е доволно подготвена да стане членка на ЕУ.

Во однос на регионалната соработка, Македонија одржува добри односи со другите земји за проширување и активно учествува во регионалните иницијативи. Согласно на тоа таа презема одлучни чекори за подобрување на добрососедските односи, вклучително и со

влегувањето во сила на билатералниот договор со Бугарија. Но и натаму останува отворено прашањето за „Проблемот со името” кое треба да се реши како итно прашање.

Јавната администрација, иако е општ проблем за сите земји, Република Македонија умерено се поготвува во ова поле. Па така има постигнато добар напредок постигнат со усвојувањето на стратегијата за реформа на јавната администрација односно има направено конкретни напори за зголемување на транспарентноста и одговорноста и вклучување на надворешни чинители во креирањето политики. Дополнително треба да се подобри капацитетот на Министерството за информатичко општество и администрација за водење и координирање на реформите во јавната администрација. Силната политичка заложба за гарантирање на професионалност на јавната администрација, особено за високите менаџерски назначувања и почитувањето на принципите на транспарентност, заслуги и правична застапеност во согласност со духот и словото на законот, останува суштинска.

Во однос способноста да ги преземе обврските за членство, во Извештајот е оценето дека е умерено подготвена во повеќето области, вклучително и во областите на конкуренција, транспорт и енергија. Во таа насока имаме покажано добро ниво на подготовка во областите како што се законот за трговски друштва, царинска унија, трансевропски мрежи и наука и истражување. Но поголем фокус е потребен за административниот капацитет и ефективната имплементација. Земјата продолжи да ја подобрува својата усогласеност со декларациите на ЕУ и одлуките на Советот за заедничка надворешна и безбедносна политика.

Во овој годишниот извештај има „добар напредок” единствено во поглавјата поврзани со политичките критериуми – Поглавје 23 и Поглавје 24. „Одреден напредок” е забележан во 23 поглавја, а напредокот е еднаков на 0 и препораките не се спроведени во дури 8 поглавја. Се препорачува преземање на итни мерки за зајакнување на капацитетите за усогласување со *acquis* – от (закнодавството со ЕУ) и координација на европската интеграција – како за административните така и политичките капацитети. Ова е следниот клучен приоритет ако Македонија има претензии сериозно да го пречека датумот за почеток на преговори. Поволните оценки се однесуваат најмногу на односот кон

основните принципи на владеење на правото, дијалогот со општеството и опозицијата, како и преземените чекори за одвојувањето на државата од партијата.³⁶

Во понатамошниот дел од овој документ се опфатени програмирањето, условеноста и следењето на спроведувањето на Европското партнерство.

Една од мерките кои Република Македонија ги презема во оваа смисла е следењето и водењето сметка за актуелните планирани, исполнети и неисполнети приоритети кои според времнската рамка очекуваат исполнување. Така, во продолжение ќе приложиме извештај од Министерството за финансии за 2011 година во кој се наведени приоритетите и обврските кои ова министерство ги има во остварување на стратешката цел, влез на Република Македонија во Европската Унија.

„Поддршката на владините приоритети и цели за кои ќе се ангажира Министерството за финансии“:

А. Стратешки приоритети во 2011 година се утврдуваат за:

- зголемување на економскиот раст и конкурентноста на трајна основа, повисока стапка на вработеност, пораст на животниот стандард и квалитет на живеење;
- интеграција во НАТО и ЕУ, врз основа на остварување на сите реформи и критериуми и решавање на спорот со Грција врз принципот на незагрозување на националниот идентитет;
- продолжување на борбата против криминалот и корупцијата и ефикасно спроведување на правото;
- одржување добри меѓуетнички основи и соживот врз принципите на меѓусебна толеранција и почит и подеднакво спроведување на законот како и довршување на имплементацијата на Рамковниот договор;
- инвестирање во образованието како најсигурен пат за создавање силни индивидуи и силна држава.

³⁶ Институт за европска политика, Препорака со иднина?, Коментар по повод Извештајот на Европската комисија за Република Македонија од 17 април 2018 година, стр. 10

За остварување на стратешките приоритети се утврдуваат следниве приоритетни цели:

- јакнење на позицијата на Република Македонија во меѓународната заедница и унапредување на односите и соработката на билатерален, регионален и мултилатерален план;
- подобрување на бизнис – климата и креирање на еднакви можности за економски раст и развој на сите учесници во економските процеси;
- закрепнување на економијата и постигнување на позитивни стапки на економски раст;
- одржување на макроекономска стабилност и стабилност на курсот на денарот;
- спроведување на фискални политики во функција на ублажување на цикличните флукуации на бизнис – циклусот;
- воспоставување на оддржливо ниво на јавниот долг преку одржување на умерено ниво на буџетски дефицит;
- зголемување на странските и домашните инвестиции;
- спроведување на активни политики за вработување со кои се делува врз знаењето и квалификациите на понудата на работна сила;
- спроведување на политиката за рамномерен регионален развој;
- развој на земјоделството и ревитализација на руралните средини;
- натамошен развој на информатичкото општество;
- продолжување на борбата против корупцијата и организираниот криминал;
- јакнење на меѓуетничката доверба и довршување на спроведувањето на Рамковниот договор;
- продолжување со реформата на јавната администрација;
- заокружување на процесот на децентрализација и јакнење на фискалниот капацитет на единиците на локалната самоуправа;
- јакнење на системот за проценка на влијанието на регулативата;
- јакнење на административните капацитети и координативните структури за преговори со ЕУ и користење на претпристапните фондови на ЕУ;

- постигнување на повисок степен на усогласеност на националното законодавство со законодавството на ЕУ;
- зајакнување на капацитетите за спроведување на европското законодавство, согласно приоритетите утврдени во Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА);
- правото на ЕУ (НПАА)³⁷.

Имено, овој документ со кој се потврдуваат приоритетите кои следат во претстојните години, функционира како мерка за тоа што и до кој степен сето ова е досега остварено и што понатаму може и треба да се презема. Во консултација со Националната програма за преземање на европското право овие извештаи се клучни чекори во дефинирањето и поставувањето на јасна слика за положбата на Република Македонија во однос на Европската Унија. Колку повеќе цели и приоритети се исполнети според точно определените критериуми фигуративно, толку поблиску ќе биде Република Македонија до границата на Европската унија.

Главните приоритети од Партнерството за пристапување се поставени од страна на Европската комисија како услов за добивање на датум за преговори со Европската Унија. Владата на Република Македонија во месец март 2008 година донесе мерки и активности за реализација на главните приоритети од Партнерството за пристапување. Имено, беа предвидените осум мерки и дополнителни активности во склоп на мерките и тоа:

- Обезбедување на соодветно спроведување на сите обврски од спогодбата за стабилизација и асоцијација, а како планирани мерки и активности се: Електронските комуникации, одбегнување на ситуации кои не се во согласност со спогодбата за стабилизација и асоцијација, како и назначување на претседавач на Комитетот за стабилизација и асоцијација³⁸.
- Промовирање на конструктивен и сеопфатен дијалог, особено во оние области во кои се бара консензус помеѓу сите политички партии, во рамките

³⁷ Влада на Република Македонија, Министерството за финансии, Стратешки план на Министерството за финансии 2018 – 2020, Скопје 2017 година (<https://www.finance.gov.mk/files/u6/Strateski%20plan%20na%20MF%202018-2020.pdf> и http://www.finance.gov.mk/files/u9/strateski_plan11_13.pdf), стр. 4 – 5

³⁸ Влада на Република Македонија, „Мерки и активности за реализација на главните приоритети за пристапување во ЕУ“, Скопје, 2008 година, (http://www.sep.gov.mk/data/Merki_i_aktivnosti_za_realizacija-na_glavnite_prioriteti_za_pristapuvanje.pdf) стр. 3

на демократските институции и тоа: Кохабитација помеѓу Претседателот на Република Македонија и Владата на Република Македонија, Консензус при имплементацијата на Рамковниот договор, донесување на нов деловник во Собранието и сл.³⁹.

- Обезбедување на ефективно спроведување на законот за полиција⁴⁰.
- Континуитет во спроведувањето на судските реформи и зајакнување на независноста и целокупниот капацитет на правосудниот систем со цел завршување на реформите во обвинителството и назначување на судски совет.⁴¹
- Остварување на континуирани резултати за спроведување на законодавството од областа на анти корупцијата⁴².
- Обезбедување на вработување и напредок во кариерата на државните службеници без политички интервенции, како и дополнително зајакнување на напредувањето во кариерата засновано на системот на заслуги⁴³.
- Намалување на пречките за создавање на нови работни места и намалување на невработеноста кај младите лица кои се невработени подолг период⁴⁴.
- Зајакнување на деловната клима со подобрување на владеењето на правото, независноста на регулаторните и надзорните тела и сл.⁴⁵.

Оценката за остварувањето на приоритетите се дава во Извештајот за напредокот, којшто Европската комисија го објавува еднаш годишно, во ноември. Потоа Советот на министри на Европската Унија донесува заклучоци во однос на Извештајот. Во заклучоците од последниот извештај стои дека:

„Република Македонија продолжува да ги исполнува политичките критериуми. Земјата и понатаму ги исполнува нејзините заложби согласно Спогодбата за стабилизација и асоцијација Владата ја стави агендата за ЕУ во центарот на своите активности. Пристапниот дијалог на високо ниво (ХЛАД) со Комисијата послужи како

³⁹ Исто, стр. 4

⁴⁰ Исто, стр. 5

⁴¹ Исто, стр. 8

⁴² Исто, стр. 12

⁴³ Исто, стр. 15

⁴⁴ Исто, стр. 18

⁴⁵ Исто, стр. 20

катализатор за забрзување на реформите и придонесе кон значителен напредок во голем број на клучни политички области. Владата дава алатка за зајакнување на меѓуетничкиот дијалог. Моментот на реформа треба да се задржи во сите области од политичките критериуми, особено за да се обезбеди спроведување. Собранието го разгледува соодветното законодавство. Треба да се задржи вниманието на владеењето на правото, вклучувајќи ја и слободата на изразувањето како и на меѓуетничките односи и помирувањето. Инклузивниот пристап со граѓанското општество треба да се унапреди⁴⁶.

Клучни одлуки за напредокот на процесот на пристапување донесува Европскиот совет, на својот декемвриски самит.

Република Македонија ја дефинира својата европска агенда преку **Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија (НПАА)** и други клучни документи.

Како што најавивме на почетокот од овој дел, НПАА е важен и клучен документ во којшто се утврдуваат главните планови, програми и активности за влез во Европската Унија. Затоа оваа програма бара поголема и поопсежна анализа и елаборација. Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија претставува сеопфатен долгорочен документ со којшто се дефинира динамиката на усвојувањето на правото на Европската Унија, стратегиските насоки, политиките, реформите, структурите, ресурсите и роковите што е потребно да бидат реализирани со цел Република Македонија да ги исполни условите коишто се неопходни за да стане членка на Европската Унија⁴⁷.

Во последната достапна ревизија на Програмата за усвојување на правото на Европската Унија за 2016 година, се наведува дека ќе се продолжи со реформите во приоритетните области од процесот на европската интеграција. Оваа е десетта ревизија на Националната програма која во голем дел ги задржува особеностите и карактеристиките во сооднос со целта на таа програма.

⁴⁶ Заклучоци за република Македонија, (извадок од Соопштението од Комисијата до Европскиот парламент и до Советот „Стратегија за проширување и главни предизвици 2012-2013 год. КОМ (2012)600 последна верзија”),

⁴⁷ <http://sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=23>

„Клучните елементи при ревизијата на НПAA, кои воедно претставуваа и основа за проектирање на краткорочните (2016 година) и среднорочните (2017 – 2018) приоритетни цели и активности беа:

- Наодите во Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во процесот на пристапување во ЕУ за 2015 година (вклучувајќи ги и претходните извештаи) и Стратегијата за проширување и главните предизвици за 2015 –2018 година;
- Обврските од Спогодбата за стабилизација и асоцијација, односно препораките на Европската комисија искажани на Комитетот за стабилизација и асоцијација и целиот циклус на поткомитети одржани во изминатата година;
- Итните реформски приоритети, приоритетните реформски цели усвоени на Пристапниот дијалог на високо ниво, и Планот за реализација на активностите на итните реформски приоритети (ПARIП);
- Приоритетите наведени во Одлуката на Советот за принципите, приоритетите и условите содржани во Партнерството за пристапување на ЕУ⁴⁸;

Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија: утврдува детален план и распоред за усогласување на националното законодавство со правото на ЕУ (*acquis communautaire*) и ги определува надлежните институции и органи за негова подготовка и спроведување; става посебен акцент на административните структури за спроведување на законодавството во насока на формирање нови или реформирање на постојните институции, како и за обезбедување на соодветен обучен кадар; опфаќа средства од буџетот и од фондовите за странска поддршка потребни за спроведување на предвидените задачи, како основа за натамошното стратегиско планирање и за планирањето на буџетот на Република Македонија и јасно ги утврдува временските рокови за усвојување на правото на ЕУ.

Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија ја следи структурата на копенхашките и на мадридските критериуми, односно ги опфаќа: политичките критериуми, економските критериуми, способноста да се преземат обврските

⁴⁸ http://www.sobranie.mk/content/Dokumenti%20RM-EU/EU/NPAA2016_00_NARATIVEN_17.03.2016.pdf

од членството, административниот капацитет, подготовката на националната верзија на правото на ЕУ и информирањето и комуникацијата со јавноста.

Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија, исто така, претставува значаен извор на информации за деловниот и економскиот сектор во планирањето на идните активности и овозможува јавноста да го осознае и да го следи процесот на интеграција на Република Македонија во Европската Унија. Затоа НПАА е значаен инструмент за транспарентноста на работата на Владата на Република Македонија за исполнување на стратешката цел.

НПАА ја подготвуваат т.н. работни групи кои се точно определени и стапуваат на сила со донесување на официјална одлука. Во член два од Одлуката за образување на работни групи за подготовка на НПАА и подготовка на преговарачките позиции за преговори за членство во Европската Унија, се наведени надлежностите на работните групи⁴⁹.

НПАА е резултат на заемна соработка на сите надлежни институции во Република Македонија во процес кој го води и диригира Секретаријатот за европски прашања и истата ќе послужи за формулирањето на преговарачките позиции на Република Македонија по започнувањето на преговорите за членство во Европската Унија. Оваа програма, за првпат усвоена во 2006 година, се ревидира и ажурира годишно со активности кои произлегуваат од редовните извештаи на Европската комисија за напредокот на Република Македонија, како и од краткорочните и среднорочните приоритети од Партнерството за пристапување. Со помош на НПАА исто така се дава просек на постоечкиот статус, институции, механизми и планирани активности во самиот процес на приближување на законодавството. Покрај поврзаноста на правните прописи со законодавството на Европската Унија, во програмата исто така постои и јасна слика за поврзаноста на предложените национални закони и соодветните подзаконски акти⁵⁰.

⁴⁹ Надлежностите на работните групи задолжени за изработка на НПАА ќе бидат наведени во делот за институционална платформа во која работните групи припаѓаат како многу значаен апарат за координирање на активностите во процесот на преговори и пристапување кон Европска Унија.

⁵⁰ <http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/nppa.pdf>

Целта на проценката на влијанието на законодавството во процесот на усвојувањето на правото на Европската Унија е:

- Да се овозможи процесот на утврдување на приоритети и планирање на креирањето на политиките, усвојувањето и имплементацијата на *acquis*;
- Да се проценат трошоците на различните пристапи во имплементацијата на политиките или мерките на Европската Унија, како основа за донесување на политички одлуки од страна на Владата;
- Да се процени влијанието на мерките врз јавниот и приватниот сектор со цел да се обезбеди информација за промените коишто ќе бидат потребни во управувањето или во производните процеси;
- Квантитативно да се процени влијанието на мерките на националниот буџет и потребите за финансирање на компаниите⁵¹.

Солидна изработка на преговарачките стојалишта ќе значи поголема успешност во процесот на преговорите. Тие треба да бидат концизни и јасни, но и доволно образложени и поткрепени со цел поставување на добра основа за преговорите. Иако преговарачките стојалишта ќе бидат изработени на високо ниво, во преговарачкиот процес може да дојде до нивна измена, објаснување и надополнување. Квалитетните преговарачките стојалишта се показател за капацитет на една земја да се справи со обврските коишто произлегуваат од членството во Европската Унија.

Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија утврдува детален план и распоред за усогласување на националното законодавство со правото на Европската Унија (*acquis communautaire*) и ги определува надлежните институции и органи за негова подготовка и спроведување; посебен акцент става на административните структури за спроведување на законодавството во насока на формирање нови или реформирање на веќе постојните институции, како и за обезбедување на соодветен обучен кадар; опфаќа средства од буџетот и од фондовите за странска поддршка коишто се потребни за спроведување на предвидените задачи, како основа за понатамошно

⁵¹ Институционална платформа и принципи за водење на преговорите за пристапување на Република Македонија во Европската Унија, Влада на Република Македонија – Секретаријат за европски прашања, Скопје, 2007 година, стр. 20

стратегиско плаирање и за планирањето на Буџетот на Република Македонија; и јасно ги утврдува временските рокови за усвојување на правото на Европската Унија⁵².

Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија ја следи структурата на копенхашките и на мадридските критериуми, т.е. ги опфаќа: политичките критериуми, економските критериуми, способноста да се преземат обврските од членството, административниот капацитет, подготовката на Националната верзија на правото на Европската Унија и информирањето и комуникацијата со јавноста.

Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија е стратешки документ во којшто се опфатени повеќе поглавја. Најпрво се опфатени **политичките критериуми** кои треба да се исполнат за членство во Европската Унија и се анализирани во неколку делови, како што се: демократијата и владеењето на правото со посебен акцент на изборите кои се спроведуваат во државата, работата на Собранието, работата на Владата на државата, спроведувањето на процесот на децентрализација, судскиот систем во земјата, антикорупциската политика и сл. Понатаму во Програмата се опфатени: човековите права и заштита на малцинствата со посебен акцент на почитувањето на меѓународното право за човекови права, граѓанските и политичките права, економските и социјалните права, почитувањето и заштитата на малцинствата и културните права. На крајот во поглавјето за политичките критериуми се опфатени регионалните прашања и меѓународните обврски со посебен акцент на унапредувањето на политичката соработка на сите нивоа, вклучувајќи и на експертско ниво, во функција на процесите на европски интеграции, а посебно на прашањата од поширок регионален интерес⁵³.

Во следното поглавје од НПАА се опфатени **економските критериуми**. Во оваа сфера посебен акцент е ставен на: макроекономската стабилност во земјата, инфлацијата, економската активност, пазарот на труд, надворешниот сектор, јавните финансии, слободното заемно дејство на пазарните сили (приватизација), проценка на влијанието на регулативата, соодветен правен систем, односно регулирање на имотни права, спроведување на законите и договорите, и ефективност на судскиот систем во врска со економски прашања, банкарскиот сектор, пазарот на осигурување, пазарот на капитал,

⁵² <http://sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=23>

⁵³ Влада на Република Македонија, Национална програма за усвојување на правото на Европска Унија – Ревизија 2012 година, Скопје, 16 декември 2011 година, стр. 3 – 27

способноста за справување со притисокот од конкуренцијата и пазарните сили во рамки на Европската Унија, политиките на вработување, странските директни инвестиции и сл.⁵⁴.

Во следното Поглавје од програмата се опфатени: слободно движење на стоки, слободно движење на работници, право на основање и слобода на давање услуги, слободно движење на капитал, јавни набавки, право на трговски друштва, право на интелектуална сопственост, политика на конкуренција, финансиски услуги, информатичко општество и медиуми, земјоделство и рурален развој, безбедност на храната, ветеринарна и фитосанитарна политика, рибарство, транспортна политика, енергетика, оданочување, економска и монетарна унија, статистика, социјална политика и вработување, претпријатија и индустриска политика, транс-европски мрежи, регионална политика и координација на структурни инструменти, правосудство и фундаментални права, правда, слобода и безбедност, наука и истражување, образование и култура, животна средина, заштита на потрошувачите и здравјето, царинска унија, надворешни односи, надворешна безбедносна и одбранбена политика, финансиска контрола, финансиски и буџетски одредби⁵⁵.

Исто така, во програмата акцент е ставен и на административните капацитети, односно во насока на институционално подобрување на административните структури и зајакнување на административните капацитети и тоа како на хоризонтална, така и на вертикална основа, како и подобрување на транспарентноста и одговорноста на администрацијата, Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија ќе продолжи со остварување на позитивни резултати при координацијата на процесот на стратешкото планирање и давањето на стручни совети за подготвување на стратешките планови на министерствата, анализата на политиките, економските реформи во функција на подобрување на бизнис – климата и привлекување на инвестиции, обезбедување на професионален развој на државните службеници, спроведување на внатрешна ревизија, координирање на спроведување на уставните амандмани кои произлегуваат од Рамковниот договор, како и подобрување на транспарентноста во работењето на Владата – соработката со невладините организации⁵⁶.

⁵⁴ Исто, стр. 27

⁵⁵ Ибид, стр. 62 – 503

⁵⁶ Ибид, стр. 510

Во Петтото поглавје е опфатена подготовката на македонската верзија на *acquis* кој што е мултидисциплинарен процес во којшто се вклучени лингвисти, стручни лица од сите области на општественото живеење и правници. Целта е да се подготви квалитетна верзија на правото на Европската Унија која би претставувала сигурен извор на права и обврски за граѓаните на Република Македонија. Подготовката на македонската верзија на *acquis communautaire* детално е утврдено со:

- Нацрт – техничко упатство за уредување на документи при преведување на правните акти на Европската Унија, август 2010 година;
- Прирачник за преведување на правните акти на Европската Унија, декември 2010 година;
- Прирачник за преведување на правните акти на Република Македонија, декември 2010 година;
- Одлука за образување на техничките комитети вклучени во процесот на подготовка на националната верзија на *acquis communautaire*;
- Деловник за работа на техничките комитети за стручна и правна ревизија;
- Деловник за работа на техничкиот комитет за верификација на терминологијата и на националната верзија на правото на Европската Унија;
- Упатство за постапување при превод на правни акти и други документи од страна на Секретаријатот за европски прашања – Сектор за подготовка на националната верзија на *acquis communautaire*, мај 2009 година⁵⁷.

На крајот на Програмата е опфатено информирањето и комуникацијата со јавноста коешто претставува важен сегмент за приближување на Унијата до граѓаните доколку се има предвид искуството на некои земји-членки дека поддршката за пристапување во Европската Унија опаѓа непосредно пред зачленувањето. Затоа произлегува потребата за реализација на комуникациски проекти кои се наменети како за целокупната јавност така и за специфични групи, со цел да се зголеми знаењето кај населението за придобивките и обврските од членството, како и да се задржи високата поддршка⁵⁸.

Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија претставува значаен извор на информации пред сè за деловниот и економскиот сектор во планирањето

⁵⁷ Исто, стр. 513

⁵⁸ Исто, стр. 515

на идните активности и истата ѝ овозможува на јавноста да го осознае и да го следи процесот на интеграција на Република Македонија во Европската Унија. Поради тоа оваа Програма е значаен инструмент за транспарентноста на работата на Владата на Република Македонија⁵⁹.

Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија, всушност, претставува резултат на заемната соработка на сите надлежни институции во Република Македонија во координиран процес од страна на Секретаријатот за европски прашања и ќе има големо значење за формулирањето на преговарачките позиции на Република Македонија по започнувањето на преговорите за членство во Европската Унија. За првпат Програмата беше усвоена во 2006 година, истата е предмет на ревизија и ажурирање еднаш годишно со активности кои произлегуваат од редовните извештаи на Европската Комисија за напредокот на Република Македонија, како и од краткорочните и среднорочните приоритети од Партнерството за пристапување⁶⁰.

„Во насока на подобро запознавање на надлежните директорати на Европската комисија (ЕК) за плановите на нашата земја поврзани со процесот на европска интеграција, во јули 2014 година во Брисел се одржа средба на која се презентираше ревизија на НПAA за 2014 година. Присутните се запознаа со клучните напори за реформите и краткорочните приоритети, целите на ревизијата на НПAA за 2014 година, како и за процесот на планирање на НПAA, нејзината имплементација и следните чекори, како што се: натамошното усогласување на законодавството, дистрибуцијата на финансиските и човечките ресурси и употребата на финансиските средства на ИПА. Се одржуваа редовни седници на Работниот комитет за европска интеграција и неговиот Поткомитет како механизми за следење на степенот на реализација на НПAA, при што се одржаа вкупно дванаесет седници. Покрај тоа, согласно веќе воспоставената практика, започна деветтиот циклус на ревизија на НПAA за 2015 година за адресирање на препораките од овојгодишниот Извештај, со интензивна вклученост на претставници од сите релевантни државни институции. За првпат оваа година, претставниците на граѓанскиот сектор имаа можност да достават свои предлози за адресирање на препораките од Извештајот уште во фазата на подготовка на НПAA за 2015 година. Во

⁵⁹ <http://sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=23>

⁶⁰ Исто

текот на 2014 година продолжија континуираните активности за градење на капацитетите на работните групи на НПАА, особено во однос на надгледување на аналитичките вештини. Обуките се реализираа со поддршка од нашите партнери од земјите-членки на ЕУ. Во рамките на воспоставената соработка со ГИЗ се одржаа повеќе работилници за подобрување на квалитетот на стилот на пишување и известување на клучните стратешки документи”⁶¹.

Во делот прилози во оваа докторска дисертација ќе поместиме дел од Воведот од ревизијата на НПАА од 2015 – 2017 година кој се однесува на клучните приоритети предвидени со НПАА, а ја претставува состојбата и положбата на Република Македонија по однос на нејзината стратешка цел – влез во европското семејство⁶².

За исполнување на делот на економски критериуми, Република Македонија на годишно ниво подготвува Претпристапна економска програма (ПЕП).

Владата на Република Македонија во ноември 2007 година ја усвои Институционалната платформа и ги определи принципите за водење на преговорите за пристапување на Република Македонија во Европската Унија.

Со помош на специјализирани и декларирани документи наречени тримесечни извештаи, Владата на Република Македонија редовно го известува Собранието за оствареното во врска со членството кон ЕУ.

Секретаријатот за европски прашања подготвува месечни извештаи за напредокот. Исто така, СЕП подготвува т.н. Придонес кон извештајот за напредокот на Република Македонија во процесот на пристапување во ЕУ.

Исто така, напорите за членство во ЕУ, Република Македонија ги декларира и преку: Годишна национална програма за членство (ГНПЧ 2006 2007), во чија изработка учествуваат сите релевантни министерства: МНР, МО, МВР, Министерство за финансии, Министерство за правда, Министерство за транспорт и врски и ДБКИ, како и преку многу работилници, советувања и конференции на кои Република Македонија учествува како земја – домаќин или земја – аспирант⁶³.

⁶¹ http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/sep%20bilten%20_mk.pdf

⁶² http://arhiva.vlada.mk/registar/files/00%20NPAA2015_narativen_objavuvanje.pdf

⁶³ ФОН Универзитет, проф. д – р Александар Дончев, Република Македонија на потот кон Евроатланската интеграција, Република Македонија на патот кон НАТО И ЕУ (состојби и перспективи) Зборник на трудови, Скопје, 2007 година, стр. 44

1.4. Институционална поставеност за остварување на стратешка цел – влез во Европската Унија

Република Македонија по својата големина е една од најмалите земји во Европа со ограничени финансиски и човечки ресурси. Поради ова, процесот на европската интеграција, кој е многу комплексен, обемен, долг и скап, треба да се управува и да се координира со максимално користење на расположивите капацитети, користење на позитивното искуство од земјите пристапнички и ефикасно користење на финансиската и техничка помош од Европската Унија, но и од другите донатори со директно влијание на развојот на земјата и поддршка на процесот на европска интеграција. Институционално, структурата за управување со процесот на европска интеграција започна да се развива уште од септември 1996 година. Структурата доживеа повеќе неминовни промени, поради потребата да одговори на новите барања на процесот на европска интеграција. Можат да се издиференцираат повеќе структури кои имаат свој удел во реализацијата на стратегијата, на политичко и оперативно, па и техничко ниво. Во најзначајната фаза на градење на политиката, одредување на приоритети, донесување одлуки, одговорноста ја носат трите сегменти на власта законодавната, извршната и судската. За спроведувањето на политиките и приоритетите формирани се поголем број институции и тела кои имаат оперативна и извршна функција во процесот на европската интеграција⁶⁴.

Институционалната рамка за водење на преговори на Република Македонија со Европската Унија е изградена врз основа на анализата на институционалните структури на досегашните преговори и структурни реформи за нивна поддршка, спецификите на тековните преговори и досегашниот институционален развој на поддршка на евроинтегративниот процес во Република Македонија. Критериуми за формирање на институционалната структура за водење на преговорите на Република Македонија се рационалност и ефикасност и рамнотежа во преземањето на одговорностите и обврските меѓу надлежните министерства и централното ниво на Владата⁶⁵.

⁶⁴ http://www.eccfp.uklo.edu.mk/files/PostgraduateUpload/Aleksandra_Petrovska-0.pdf стр. 113

⁶⁵ Влада на Република Македонија – Секретаријат за европски прашања, Институционална платформа и принципи за водење на преговорите за пристапување на Република Македонија во Европската Унија, Скопје, ноември 2007 година, стр. 13

Овие критериуми се во склад со начинот на функционирањето на институционалната политика во Европската Унија. Во преговарачкиот процес многу важна улога има и институционалната основа која ја сочинуваат институциите на Европската Унија. Тука спаѓаат: Совет на Евроска Унија, Европска комисија, Директоратот за проширување при Европската Унија, Европскиот парламент, Владите на земјите членки на Унијата, Парламентите на земјите членки, Граѓаните на земјите членки на Европската Унија, Економскиот и социјален комитет и Комитетот на регионите. Во продолжение ќе ги поместиме овие институции заедно со нивната функција во евроинтеграцискиот процес:

- *„Совет на Европската Унија* – Советот има централна улога при носењето одлуки за преговарачкиот процес, напредокот на преговорите, како и одлуката за потпишување договор за стапување во членство. Тој ги носи сите поважни одлуки во врска со напредокот на преговорите.
- *Европска комисија* – Комисијата има многу важна улога во поглед на подготвувањето терен за одлуките на Советот на министрите на Европската унија. Во надлежност на Комисијата е и изработката на кратокорочни и долгорочни приоритети за следење на реформскиот процес на земјата кандидат за членство, како и мониторинг и оценка на нивното исполнување. Комисијата е задолжена и за воспоставување дијалог со земјите – членки во однос на евентуалните проширувања.
- *Директоратот за проширување при Европската Унија*. Во рамките на Европската комисија улогата на координатор на процесот на проширување и на процесот на преговори за проширување ја има Директоратот за проширување
- *Европскиот парламент* – Улогата на Парламентот е да врши мониторинг на фазите од процесот на преговарање. Парламентот дава и согласност Советот на министрите на Унијата да донесе одлука за стапување во членство на земјата кандидат.
- *Владите на земјите членки на Унијата*. Владите, преку Советот на министри на Унијата, во кој имаат свои претставници, ги носат клучните одлуки во врска со

отворањето, напредокот и затворањето на преговорите. Одлуките се носат со консензус.

- *Парламентите на земјите членки.* Парламентите го ратификуваат Договорот за стапување во членство. Овој договор мора да го ратификуваат парламентите на сите земји – членки.
- *Граѓаните на земјите членки на Европската унија.* Доколку се покрене таква иницијатива, или доколку тоа се бара согласно внатрешно право во соодветната држава членка, можно е преку референдум граѓаните да ја изразат својата волја во врска со евентуалното проширување на Унијата.
- *Економскиот и социјален комитет и Комитетот на регионите* доставуваат мислења во текот на преговорите во врска со прашањатана работната сила, деловните организации, регионалната и локалната самоуправа⁶⁶.

Имено, поради фактот што Република Македонија ја очекува фаза на водење на преговори со Европската Унија за стапување во членство, засегнатите страни воочија потреба од поставување на институционална рамка. Така, Секретаријатот за европски прашања во рамките на Владата на Република Македонија подготви институционална платформа и принципи за водење на преговорите. Во нејзини рамки спаѓаат: националната делегација, преговарачкиот тим, работните групи, Комитетот на претседатели на работните групи, главен преговарач, Секретаријат на главниот преговарач, надлежните органи на Владата со акцент на соодветните министерства и Секретаријатот за европски прашања, Министерството за надворешни работи и Собранието на Република Македонија.

Национална делегација – е тело коешто има улога на менаџирање и водење на преговорите. Во најширокиот состав на Националната делегација се:

„а) на ниво на министрисоставена од заменик – претседателот на Владата на РМ задолжен за европски прашања, како шеф на Делегацијата, министерот за надворешни работи и членовите на Преговарачкиот тим, а во најширок состав и претседателите на работните групи;

б) на ниво на заменици составена од шефот и членовите на Преговарачкиот тим, а по потреба и претседатели на работните групи⁶⁷.

⁶⁶ <http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/pregovori-za-clenstvo.pdf>

Преговарачкиот тим е составен од претставници на министерствата и на органите на Владата на кои што паѓа најголемата тежина за спроведување на преговорите. Со преговарачкиот тим раководи главниот преговарач чијашто улога е да ја управува работата на преговарачкиот тим, да остварува континуирана комуникација со шефот на националната делегација, да ги презентира преговарачките ставови пред Владата и да ги води преговорите. Исто така, тој обезбедува вклученост на домашните заинтересирани страни во процесот на преговарање, подготвува барања за транзиционен период во врска со имплементацијата на определените барања од страна на Унијата и го презема усогласувањето на разликите коишто не можат да се разрешат на ниво на работни групи⁶⁸.

Клучни за преговарачкиот тим и за главниот преговарач се критериумите за состав при што неопходно е:

- Стручно познавање/технички капацитет;
- Суштествено познавање/разбирање на функционирањето на Европската Унија;
- Целосна посветеност на ЕУ агендата⁶⁹.

Работните групи се составени од претставници на сите релевантни министерства, а нивна задача е да ја обезбедат потребната меѓуресорска координација и соработка којашто е неопходна кога станува збор за прашањата поврзани со Европската Унија. Кога станува за целолупниот процес за водењето на преговори на Република Македонија за пристапување во Европската Унија, работните групи го имаат најтешкиот дел од работата. Имено голем дел од процесот на подготовката, планирањето и координацијата ѝ припаѓаат токму на оваа институција. Имено, „работните групи ги планираат активностите и ги определуваат приоритетите за усогласување со правото на ЕУ; определуваат кое Министерство или друг орган на државната управа е надлежен за секој одделен правен акт на ЕУ; го подготвуваат делот од Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА) која се однесува на поглавјето за кое се надлежни и го усогласуваат со другите делови од НПАА; прават проценка на трошоците и потребните ресурси за градење на

⁶⁷ Влада на Република Македонија – Секретаријат за европски прашања, Институционална платформа и принципи за водење на преговорите за пристапување на Република Македонија во Европската Унија, Скопје, ноември 2007 година, (<http://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/Platforma.pdf>), стр. 13,

⁶⁸ Исто, стр. 27

⁶⁹ Исто, стр. 13 – 14

капацитетите за имплементација на законодавството; поднесуваат извештаи за спроведувањето на соодветните поглавја од Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија до Владата на Република Македонија; даваат препораки за предлозите на законите и на подзаконските акти со кои се врши усогласување со правото на ЕУ кои спаѓаат во нивното поглавје до предлагачот и до Работниот комитет за европска интеграција; вршат подготовка и учествуваат во процесот на проверка на усогласеноста на националното право со правото на ЕУ (screening); ги подготвуваат преговарачките позиции на Република Македонија во процесот на преговарање со ЕУ; вршат и други работи кои произлегуваат од подготовката на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ и подготовката на преговарачките позиции за преговори за членство во ЕУ”⁷⁰.

Во Република Македонија за првпат работните групи беа формирани во 2001 година според тогашните 29 поглавја за преговори, а истите беа реконструирани во 2005 според 35 – те поглавја⁷¹.

Искуствата од досегашните функционирања на работните групи се позитивни. НПАА е изработена на високо ниво и според експертите по својот квалитет одговара на функцијата за која служи. Со овој документ работните групи добиваат повратен одговор за сработеното, евалуација на работата и воедно позитивни и негативни забелешки со кои се подобрува НПАА и се поттикнува нејзината важност.

Комитет на претседателите на работните групи – претставува помошно тело со коешто раководи шефот на преговарачкиот тим. Главна функција на комитетот претставува разгледување на одредени хоризонтални прашања коишто се однесуваат на преговорите и усогласувањето на законодавството, како и обезбедување еднаков пристап во работата на работните групи и кон приговорите⁷².

Преговарачкиот тим има најголемата одговорност за подготовката и за текот на преговорите. Како негови клучни задачи можат да се наведат следниве:

- Ги води преговорите (на ниво на заменици);

⁷⁰ Службен весник на Република Македонија 137/09

<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/81E77E99EFFED84088D1938AC3146232.pdf>

⁷¹ Влада на Република Македонија – Секретаријат за европски прашања, Преговори за членство во Европската Унија, Скопје, 2009 година, стр. 28

⁷² Исто, стр. 15

- Обезбедува хоризонтална конзистентност на преговарачкиот процес;
- Врши усогласување на разликите за преговарачки стојалишта кои не можат да се разрешат на ниво на работни групи;
- Обезбедува координација на работата на работните групи;
- Обезбедува вклученост и консултација на засегнатите субјекти во преговарачкиот процес;
- Предлага приоритетни преговарачки стојалишта и барања за транзициони периоди;
- Ги предлага преговарачките стојалишта на Владата;
- Поднесува известувања до Владата за резултатите од преговорите;
- Обезбедува транспарентност на процесот на преговарање;
- Ја обезбедува комуникацијата на преговарачките стојалишта до Секретаријатот на меѓувладината конференција.⁷³

Главен преговарач – врши главна функција во процесот на преговарање, како на национално, така и во релациите со претставниците на европските институции. Неговите главни задачи се:

- Раководи со преговарачкиот тим и ја координира неговата работа;
- Обезбедува координација и усогласеност на работата на целокупната институционална структура за водење на преговорите;
- Обезбедува континуирана комуникација и координација со шефот на Националната делегација;
- Ги презентира и образложува преговарачките стојалишта пред Владата;
- Ги води преговорите со Европската Унија;
- Ја известува Владата за резултатите од преговорите;
- Раководи со работата на Комитетот на претседатели на работните групи;
- Остварува континуирана комуникација со јавноста⁷⁴.

⁷³ Исто, стр. 15

⁷⁴ Исто, стр. 16

Собранието на Република Македонија е вклучено како институција за мониторинг и увид во процесот на преговарање. Негова цел е активна вклученост на опозицијата заради обезбедување консензус и континуитет на преземените обврски⁷⁵.

Принципите на сопственост, континуитет, политички консензус, одговорност и одржливост, координација и усогласеност, транспарентност и квалитет можат да бидат реализирани само со целосна инволвираност на Собранието во процесот на преговорите⁷⁶.

Собранието го определи Советот за евроинтеграции како тело коешто го мониторира процесот на преговори. Главниот преговарач е надлежен за редовни известувања на собраниските тела за текот на преговорите и значајните прашања во текот на самиот преговарачки процес. Исто така, се предвидува надлежното тело во Собранието да дава мислења за секој преговарачки став, што има посебно значење за конечното формулирање на ставот⁷⁷.

Имајќи го предвид фактот што во Собранието предлозите на законите се доставуваат со изјави на усогласеност со законодавството на Европската Унија и со коресподентни табели, на надлежните работни тела на Собранието им е овозможен целосен увид во процесот на усвојување на правото на Европската Унија што пак е во директна корелација со преговорите. Ваквиот пристап придонесува за натамошно унапредување на дијалогот и консензусот за суштествените прашања на преговорите, усвојувањето на правото на Европската Унија во националниот правен систем и институционалното прилагодување, како и квалитетен придонес на надлежните работни тела на Собранието во процесот на усвојување на правото на Европската Унија и во преговарачкиот процес⁷⁸.

⁷⁵ Влада на Република Македонија – Секретаријат за европски прашања, Скопје Преговори за членство во Европската Унија, 2009 година, стр. 28

⁷⁶ Влада на Република Македонија – Секретаријат за европски прашања, Институционална платформа и принципи за водење на преговорите за пристапување на Република Македонија во Европската Унија, Скопје, 2007 година, стр. 16

⁷⁷ Влада на Република Македонија – Секретаријат за европски прашања, Преговори за членство во Европската Унија, Скопје, 2009 година, стр. 28

⁷⁸ Влада на Република Македонија – Секретаријат за европски прашања, Институционална платформа и принципи за водење на преговорите за пристапување на Република Македонија во Европската Унија, Скопје, 2007 година, стр. 17

Секретаријат за европски прашања – има улога да обезбеди стручна и административна поддршка во текот на процесот на преговарање. Тој ќе ја врши улогата на Секретаријат на националната делегација и на преговарачкиот тим. Исто така, негова задача е да ја организира изработката на стратегиски документи во врска со Европската Унија. Секретаријатот го управува информациониот систем во врска со преговорите за членство. Особено значење Секретаријатот за европски прашања ќе има во преговорите за поглавјето Институции каде што ќе се преговара за вклучувањето на македонските претставници на институциите на Унијата и во поглавјето Други прашања⁷⁹.

Министерството за надворешни работи има задача да обезбедува информации во врска со ставовите на земјите – членки во врска со преговорите, да извршува дипломатски активности за поддршка на преговорите, како и да координира активности на дипломатско-конзуларната мрежа во врска на преговорите. Мисијата на Република Македонија при Европската Унија има задача да дава стручна, техничка и логистичка поддршка на преговарачкиот тим во Брисел, како и да обезбедува постојани контакти со Европската комисија и со нејзините Директорати⁸⁰.

Останатите министерства имаат задача да им овозможат стручна помош на работните групи, да ја следат имплементацијата на обврските коишто произлегуваат од преговорите во соодветните поглавја. Исто така, имаат одговорност за консултација на засегнатите страни, како и за вклучување на „ЕУ приоритетите“ во акционите планови и буџети. Надлежните министри по поглавја ја носат одговорноста за напредокот на преговорите според одреденото поглавје⁸¹.

Вклученост на заинтересираните страни од земјата – кандидат во процесот на преговорите

Во согласност со искуствата на земјите – кандидати се спроведуваат Програми за информирање на јавноста во врска со преговорите. Одговорноста за вклученоста и информираноста на домашните организации, невладините организации, синдикати, локална самоуправа и сл им е доверена на работните групи. Како засегнати страни во врска со преговорите најчесто се вклучуваат здруженијата на локалните самоуправи во

⁷⁹ Влада на Република Македонија – Секретаријат за европски прашања, Преговори за членство во Европската Унија, Скопје, 2009 година, стр. 28 – 29

⁸⁰ Исто, стр. 29

⁸¹ Исто, стр. 29

врска со поглавјето „Регионални политики”, како и економските и социјалните партнери (синдикати, здруженија на работодавци, стопански комори, здруженија на потрошувачи) за соодветните поглавја⁸².

Неформално ниво на комуникација во текот на преговарачкиот процес

Покрај формалното ниво на комуникација, од големо значење е и неформалното ниво на комуникација кое се одвива и се очекува да се одвива на различни нивоа, од експертско, па сè до политичко и државно ниво. Неопходно е да се искористат сите шанси за неформално лобирање на домашните страни во текот на процесот на преговарање. Доколку се зборува за влијанието кое во текот на преговарачкиот процес го имаат различните институции кои се поврзани со Европската Унија, тогаш може да се каже дека најголемо влијание имаат владите на земјите – членки, институциите на Европската Унија, индустријата, синдикатите, невладините организации и останатите заинтересирани страни⁸³.

Со цел да се добие засилување на активностите и одговорностите на сите надлежни државни и на другите органи и институции во обезбедувањето заедничка согласност и координирано дејствување во процесот на добивање членство на Република Македонија во Европската унија се основа Национален совет за евроинтеграции.

Функција и активности на Советот⁸⁴:

- „ги следи и го оценува текот на активностите за добивање членство на Република Македонија во Европската Унија;
- дава мислења и насоки во врска со подготовките за започнување на преговорите за добивање членство на Република Македонија во Европската Унија;
- дава мислења и насоки за преговарачките позиции на Република Македонија;
- разгледува информации за процесот на преговарањето;
- дава мислења за прашањата кои ќе се отворат во текот на преговарањето;

⁸² Исто, стр. 29 – 30

⁸³ Исто, стр. 30

⁸⁴ Службен весник на Република Македонија број 140/07

<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/3E47FAFB43EDDC4588947E016BC7D2D5.pdf>

- ги разгледува и ги оценува активностите на одделни членови вклучени во преговарачките тимови;
- одржува, преку претседателот на Советот, постојани консултации и размена на информации со претседателот на Република Македонија, претседателот на Владата на Република Македонија и претседателот на Собранието на Република Македонија;
- одржува постојани консултации со шефот на Преговарачкиот тим и министерот за надворешни работи;
- по потреба дава мислења за усогласување на законодавството на Република Македонија со правото на Европската Унија и
- најмалку двапати годишно го известува Собранието на Република Македонија за својата работа”.

Во врска со техничкиот дел, членовите и нивните должности „Советот има 17 членови, и тоа: четири члена од редот на пратениците кои се во позиција, четири члена од редот на пратениците кои се во опозиција, а членови по функција се: претседателот на Комисијата за европски прашања, претседателот на Комисијата на надворешна политика и копретседателот на Мешовитиот парламентарен комитет ЕУ – Република Македонија.

За членови на Советот се именуваат: заменикот на претседателот на Владата на Република Македонија задолжен за евроинтеграции и по еден претставник од Кабинетот на претседателот на Република Македонија, претставник од Кабинетот на претседателот на Владата на Република Македонија, од Македонската академија на науките и уметностите, од Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија и Здружението на новинарите на Македонија. Овие членови учествуваат во работата на Советот без право на одлучување.

Претседателот на Советот се именува од редот на пратениците кои се во опозиција, а потпретседателот од редот на пратениците кои се во позиција”⁸⁵.

⁸⁵ Исто

1.5. Нормативна рамка во функција на остварување на стратешката цел за влез во Европската Унија

„Државата која пристапува кон Унијата се откажува од ексклузивно вршење на некои свои суверени права кои автоматски влегуваат во компетенција на Унијата. Обврската за прифаќање *acquis communautaire* (вкупност на правни норми на правиот поредок на Европската Унија) од земјите кандидатки за членство не треба воопшто да зачудува, бидејќи самата Европска Унија се создала со концептот на интеграција преку правото со што и самите земји членски ги усогласуваа своите национални законодавства, процес којс стана еден од најголемите и најтешките предизвици за креатоорите на новиот поредок на Европа”⁸⁶.

Според ова нормите и правилата дадени од Европската Унија се незаменливи, неотстапливи, без можност за компромитирање и без можност за менување. Ваквата состојба на нештата на Република Македонија не ѝ остава простор во одлучувањето, туку бара од неа категорично да ги направи чекорите кои се потребни за влез во Унијата вклучувајќи го овој прелиминарен и важен чекор. Начинот на којшто до сега се одвива прифаќањето на правото на Европската унија е показател колку земјата е подготвена или неподготвена за прифаќањето на европските норми. Речиси сите истражувања и резултати покажале насоченост и заинтересираност кон овој чекор, но не и посериозни резултати во тој поглед.

Нормативната рамка на регионалниот пристап на Европската Унија кон државите од Западен Балкан од 1995 година, а потоа и на Процесот на стабилизација и асоцијација од 1999 година имаат клучно влијание на динамиката на прифаќањето на *acquis*. Инструментите коишто се користат во процесот на интеграција во Европската Унија, Република Македонија ги оформува според моделот на државите од Централна и Источна Европа. Таквиот трансфер го поттикнува и програмата ФАРЕ во која Република Македонија учествуваше од 1996 до 2000 година. Програмираното приближување до законодавството на Европската Унија е уште од 2000 година кога беше донесена првата

⁸⁶ ФОН Универзитет, Помл. ас. Џафче, Сејдефа, Даночното право на Република Македонија во постапка на усогласување со даночното право на Европска унија, Република Македонија на патот кон НАТО И ЕУ (состојби и перспективи) Зборник на трудови. Скопје, 2007 година, стр. 299

програма за приближување на законодавството, а во 2002 година беше донесен акцискиот план за исполнување на обврските од Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Како одговор на Првиот извештај од Процесот за стабилизација и асоцијација беше Акцискиот план за реализација на препораките од Извештајот од 2003 година, за да од 2004 до 2006 година се донесе Акциски план за Европското партнерство како одговор на препораките од првото Европско партнерство на Европската Унија за Република Македонија од 2004 година. Програмата за приближување на законодавството останува како инструмент првенствено на легислативното преземање на европските норми⁸⁷.

Како што веќе беше споменато, НПАА која беше усвоена од Владата на република македонија во 2007 година имаше за цел да ја одрази новата реалност и статус во процесот на пристапување, како и да обезбеди мерки и активности за постигнување на истата цел. Тоа значеше и нов концепт или приближување на законодавството во Република Македонија со законодавството на Европската Унија, како и целосно преземање на целокупното *acquis*.

Репликата на Лилјана Поповска, Заменик – претседател на Комисија за европски прашања при Собранието на РМ во 2008 година: „Сега се бориме, впрочем, само за датум за почеток на преговори за членство, а не и за добивање членство” – е нешто коешто изразува неверување и несигурност. Тоа „само” не е едноставен збор којшто туку така се става во овој контекст, тој искажува став дека Република Македонија е на почеток на еден долг пат и дека таа „одисеја” може да се оствари само со целосна посветеност и желба да се достигне поставената цел⁸⁸.

За да се има желба и волја за членство ќе се сложат експертите дека е клучен фактор за една земја кандидат за членство во Европската унија, за остварување на целта. Но, тоа не е ни малку доволно. Волјата за подвргнувањето на земјата на послушност по однос на нормите и правилата наметнати од ЕУ е суштината на тоа прилагодување кон ЕУ, односно клучен фактор за започнување на преговорите.

Затоа потребно е да се определи точното значење на *acquis* и да се дефинираат неговата содржина, опсег и важност. Имено, „[п]оимот на европското аксис

⁸⁷ Институт за европска политика, Република Македонија: Прифаќање европските норми – инерција во лимбо, Скопје, 2012 година, стр. 5

⁸⁸ http://soros.org.mk/dokumenti/FIOOM_Quo_Vadis_Makedonija.pdf стр. 12

(достигнувања, придобивки) е сеопфатен и во својата содржина ги вклучува: правата и обврските на државите – членки, принципите, политичките и другите цели утврдени со основачките оговори (од Договорот за Заеницата за јаглен и челик од 1951 година до договорот за ЕУ од Ница од 2001 година и предлогот на Лисабонскиот реформски договор од 2007); севкупното право што го усвојуваат органите на ЕУ заради натамошно спроведување на основачките договори (регулативи, директиви, одлуки; меѓународни договори склучени од Европската заедница (ЕЗ) и договори склучени меѓу државите членки во рамките на компетенциите на ЕУ; case law на Еврпскиот суд на правдата и општите принципи на правото на ЕУ за заенички за уставните и за правните системи на државите – членки и декларации, резолуции, рамковни одлуки и други акти усвоени во рамките на вториот и третиот столб на ЕУ”⁸⁹.

Притоа, под усогласување на нормативната рамка на правна основа, подразбираме хармонизација, адаптација, апроксимација и координација на нормите и правилата кон правото на ЕУ.

Хармонизацијата може да биде реализирана преку различни методи: активна и пасивна хармонизација, тотална или парцијална (комбинација а европското со националното право во многу ретски случаи), метод на залагање при хармонизација, делимична и минимална. Потоа постои алтернативен метод на хармонизација, хармонизација по пат на заемно признавање на националните прописи, хармонизација по пат на признавање на контрола и рефлексивна хармонизација или отворен метод на разработка. Иако методите на хармонизација, како што може да видиме се разновидни и се попустливи во определени граници, сепак според нас Република Македонија ќе треба да ја сфати важноста на целосното преземање и усогласување на правото на Европската унија поради поставеноста, статусот и состојбата во која се наоѓа како на политички, така и на економски план. Со тоа и нормативната рамка ќе ги содржи токму тие елементи кои упатуваат на хармонизација и адаптација на нормите и правилата на Република Македонија со оние на Европската Унија.

Имено, „трансферот на нормите на ЕУ во државите од Западен Балкан се одвива во различен контекст, содржан во Стратегијата за проширување. Меѓу другите фактори,

⁸⁹ МАНУ, Методи за хармонизација на националното законодавство со правото на Европската Унија, Скопје, 2008 година (http://www.manu.edu.mk/publications/Book_II.pdf)

натамошното одвојување на статусите „потенцијален кандидат“, „кандидат“, „држава – пристапничка“ со Стратегијата за проширување од 2006 година доведуваат до ситуација на несигурност и нејасност во поглед на обврските кон *acquis*, особено имајќи го предвид факторот време”⁹⁰.

Европското партнерство од 2008 година е последно објавено партнерство за државите од Западен Балкан. Дополнителен политички одговор на Партнерството од 2008 година во Република Македонија е Акцискиот план за реализација на одредниците за почеток на преговорите од март 2008 година. Во 2009 година беше донесена Скицата за реализација на препораките од Извештајот.

„Кратката ретроспектива на инструментите на прифаќањето на европските норми во Република Македонија покажува постојано лавирање на фокусот меѓу политичките критериуми и усвојувањето на *acquis*, на кое главно се гледа како на апроксимација на законите. Исто така присутно е настојувањето НПАА главно да се толкува како претежно технички инструмент за легислативно усогласување, а да се бараат и од Европската Унија да се очекуваат други дополнителни инструменти за поттикнување на усогласеноста во политичките критериуми. Овој став и сè поголемото подвојување на различните аспекти на процесот се спротивни на тенденциите на консолидирање на правото на Европската Унија, коешто во меѓувреме еволуираше во единствен корпус, кој ги вклучува и фундаменталните права, така што всушност, Копенхагенскиот политички критериум во голем дел е инкорпориран во *acquis*”⁹¹.

Спогодбата за стабилизација и асоцијација претставува правна основа за обврските за преземање на *acquis* во Република Македонија.

„Спогодбата за стабилизација и асоцијација потпишана помеѓу Република Македонија и Европската Унија, на 9 април 2001 година, во времето на вооружениот конфликт помеѓу легитимните вооружени сили на државата и паравоените воени формации на радикални албански елементи, во јавноста беше дочекана со силна поддршка. Поддршката произлегуваше од надежта дека документот битно ќе влијае на прекин на непријателствата и стабилизирање на безбедносната состојба во земјата, како и

⁹⁰ Институт за европска политика, Република Македонија: Прифаќање европските норми – инерција во лимбо;, Скопје, 2012 година, стр. 7

⁹¹ Исто, стр. 8

од навестувањето на идниот европски статус на Република Македонија. Извесноста на навестувањето, пак, зависи од битни општествено – економски и политички реформи кои ќе обезбедат високо ниво на функционирање на државните институции и на пазарното стопанство во духот на развиени, современи европски држави. Всушност, владеење на правото во правна држава која обезбедува солидна материјална егзистенција и стандард на населението, со почитување на сите демократски придобивки и стандарди се крајна цел што треба да ја доведе Република Македонија до земја членка на Европска Унија и нејзина потполна инеграција во европското семејство”⁹².

Според наше мислење, потребен е долг и макотрпен процес за откривањето на капацитетот на Република Македонија во оваа горенаведена позитивна смисла, кој таа и тоа како го поседува. За да се постигне тоа, потребно е што поскоро да се започне „проодувањето”. А тоа ќе се случи токму на тлото на нормативноста која ќе ги диктира понатамошните чекори за остварување на стратешката цел.

Така заклучуваме дека „системот на државната управа на Република Медонија иако нормативно – правно добро поставен, во поглед на ефикасноста и ефективноста заостанува далеку зад европските управни системи. Причините за тоа заостанување во основа лежат во неусогласеноста меѓу нормативното и фактичкото во неговото уредување и функционирање”. Притоа „излезот од ваквата ситуација треба да се бара во доследно придржување на нормативната регулатива од страна на управните функционери и службеници на сите нивоа. Доследното придржување на регулативата може да се обезбеди со подигнување на одговорноста во работењето, со засилување на контролата и назорот над работата на државните службеници и со санкционирање на неодговорното, нестручно, бирократско коруптивно однесување” вели Темелко Ристески⁹³. За Република Македонија почитувањето на нормите и правилата треба да започне, според нашето мислење, од врвот, односно од нивните поставувачи и залагачи и притоа, во превид секогаш да ги има слободите и правата на граѓанинот. Во таа рамка отприлика треба да се движи приближувањето на државата кон Европката Унија.

⁹² ФОН Универзитет, доц. д – р Велкова Татјана, Правда и внатрешни работи во процесот на приближување на република Медонија кон европската унија, Република Македонија на патот кон НАТО И ЕУ (состојби и перспективи) Зборник на трудови, Скопје, 2007 година, стр. 180

⁹³ ФОН Универзитет, проф. д – р Ристески Темелко, Степенот на компатибилноста на ржавната управа на Република Макеонија со европските управни системи, Република Македонија на патот кон НАТО И ЕУ(состојби и перспективи) Зборник на трудови, Скопје, 2007 година, стр. 179

ПОГЛАВЈЕ 2 – ФОНДОВИ И ПРОГРАМИ ЗА ПРЕТПРИСТАПНА ПОМОШ

2.1. Копенхагенски критериуми во насока на претпристапната помош

Во 1993 година на Самитот во Копенхаген, земјите – членки на Европската Унија ги утврдија критериумите коишто секоја земја членка треба да ги исполни во процесот на пристапување кон Европската заедница. Тие се наречени *копенхагенски критериуми* и опфаќаат:

- Постигнување на стабилност на институциите коишто гарантираат демократија, владеење на правото, човекови права и почитување на малцинствата. Овие критериуми се нарекуваат *политички критериуми*;
- Постоене на пазарна економија, како и капацитет потребен за справување со конкурентскиот притисок и пазарните сили во Европската Унија. Тоа се т.н. *економски критериуми*;
- Способност за преземање на обврските од членството, вклучувајќи го и придржувањето кон целите од политичката, економската и монетарната Унија (критериум на вградување на *acquis communautaire*).

Претходно наведените критериуми подоцна беа надополнети или појаснети на самитите во Мадрид (1995), Луксембург (1997) и Хелсинки (1999) година. Најчесто, како дополнителен (мадридски) критериум се наведува потребата од развиен административен и судски капацитет за примена на усвоените заеднички придобивки (*acquis*)⁹⁴.

Преговорите за секоја земја се уникатни и се разликуваат од земја до земја. Тргувајќи од сопствените преференции и околности секоја земја очекува различни резултати. Просечната должина на преговорите трае 4 – 6 години. Самиот процес на преговори претставува голем координациски предизвик за Владата на земјата кандидат и јавната администрација, затоа што *acquis* претставува голема компилација на квалитативно нови правни акти и не секогаш се поклопува со постоечката поделба на надлежности помеѓу министерствата и специјализираните владини агенции. Со

⁹⁴ Radovan D, Pravo Evropske unije, Kragujevac, 2006 g.

координацијата потребно е да се обезбеди стратешките цели на владата да бидат соодветно претворени во преговарачки стојалишта и успешно презентирани според Европската комисија.

Политички критериуми. Оваа група на критериуми се поврзани, не само со формалните аспекти на различните политички и демократски институции, туку и со нивното функционирање и применување на различните права и слободи во пракса. Условите во однос на човековите права се однеуваат на начинот на кој одредбите од најважните конвенции за човекови права, особено Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, се имплементираат во праксата, земјаќи ги предвид медиумите и слободата на печатот. Кога станува збор за критериумите кои се однесуваат на почитувањето и заштитата на малцинствата, може да се каже дека тие зависат најмногу од имплементацијата на начелата кои се поставени во Рамковната конвенција за заштита на малцинствата на Советот на Европа.

Спроведувањето на демократијата во Република Македонија, како и владеењето на правото како главни двигатели на политичките критериуми се одвиваат доста споро. Во 2011 година дијалогот помеѓу политичките сили, којшто претставува клучен приоритет на партнерство за пристапување кон Европската Унија, беше прекинат со парламентарните избори кои доведоа до ново Собрание.

За напредокот на Република Македонија, постигнат во 2010 година, расправаа Комисијата за европски прашања и Националниот совет за евроинтеграции, т.е. за Акцискиот план поврзан со истиот и годишната ревизија на националната програма за усвојување на правото на Европската Унија. Овие расправи резултираа со продолжување на напорите за зајакнување на институционалниот капацитет на Собранието, како и зголемување на неговиот буџет за 40 %⁹⁵, создавање на нови работни места и сл.

Постигнувањето на внатрешната стабилност претставува услов за успешна подготовка за пристапување кон Европската Унија на било која држава. За постоење на стабилен и демократски развој потребно е одржување на стандардот за фер, особено изборното законодавство кое треба да се усогласи со тековните реформи, односно со реформите во локалната самоуправа, како и да се унапреди интерната демократизација на

⁹⁵ Европска комисија Извештај за напредокот на Република Македонија 2011, Брисел, 2011 година

политичките партии. Постојењето на способна и ефикасна јавна администрација во државата е од клучно значење во процесот на подготовките на земјата за пристапување кон Европската Унија, како и исполнување на сите обврски кои произлегуваат од самото членство. Законите од областа на јавната администрација потребно е да се менуваат со цел да се воведат одредби и инструменти преку кои ќе се овозможи заштита од непотизам, конфликт на интереси, партизација и етнички предрасуди во јавната администрација или слични дискриминаторни појави кои негативно влијаат врз достигнувањето на соодветните стандарди.

При исполнување на политичките критериуми, особено се важни реформите со судскиот систем кои треба да се одвиваат во согласност со насоките поставени во Стратегијата за реформи во судството. Во рамките на оваа група критериуми спаѓаат и мерките за борба против организираниот криминал, измамите, корупцијата, нелегалната трговија со оружје, дрога и луѓе, како и активности кои се поврзани со организираниот криминал, вклучувајќи ги и оние коишто се потребни за зајакнување на граничните контроли. Кога станува збор за човековите права истите треба да бидат заштитени и почитувани, земајќи ја предвид Европската конвенција за човекови права. Човековите права и слободи претставуваат составен дел на Уставот, кој предвидува директна примена и примат на ратификуваните инструменти за човекови права, при што постојаното и континуираното подобрување на заштитата на човековите права треба да остане приоритет и во иднина.

Економски критериуми. Кога станува збор за економските критериуми битно е да се напомене дека тие се состојат од два елемента и тоа: постоење на функционална пазарна економија и капацитет за справување со притисокот од конкуренцијата и пазарните сили во рамките на Европската Унија.

За постоење на функционална пазарна економија потребно е постоење на либерализација на цените и трговската размена, како и постоење на ефикасен правен систем, првенствено во поглед на правата на сопственост. Макроекономската стабилност и консензусот во однос на основите на економската политика, претставуваат битни услови во процесот на зајакнување на перформансите на пазарната економија. Исто така, битно е да постои развиен финансиски сектор, како и да не постојат поголеми пречки за влез и излез на пазарот, што придонесува кон подобрување на ефикасноста на целокупното

стопанство. Постојењето на пазарната економија и стабилната макроекономска рамка имаа влијание врз капацитетот за справување со притисокот од конкуренцијата и пазарните сили на Унијата. Во исто време потребен е човечки и материјален капитал, како и соодветна инфраструктура. Генерално, треба да се задоволат основните предуслови за обезбедување на одржлива економска стабилност и раст, а тука спаѓаат:

- Стабилни институции на пазарната економија;
- Независен и ефикасен систем за извршување на Законот;
- Монетарна стабилност која обезбедува стабилни цени;
- Пониски и стабилни каматни стапки.

Исполнувањето на овие услови само по себе обезбедува и успешна имплементација на структурните реформи кои доведуваат до забрзан економски развој. Институциите кои раководат со пазарната економија треба да бидат независни од финансиски аспект и имуни на политичките процеси во земјата. Покрај капацитетот, потребно е обезбедување на независност на институциите во финансиска и оперативна смисла.

Главна цел на монетарната политика претставува контрола на стапката на инфлација и одржување стабилно ниво на цените, намалување на камантите стапки на краток или среден рок, како и одржување на стабилен курс на националната валута. Реформските мерки влијаат врз зајакнувањето на конкурентноста на приватизираните претпријатија, како и врз создавањето на услови за нивна одржлива профитабилност и развој. Реформите за реструктуирање вклучуваат мерки кои се насочени кон поддршка на привантиот сектор, пред сè на малите и средните претпријатија, како и обезбедување на адекватни услови за новите учесници на пазарот, преку странските директни инвестиции. Економскиот развој не е комплетен без зголемување на вработеноста, и доколку социјалната политика и програми, како и програмите за преквалификација и реструктуирање на претпријатијата не се поддржани.

*Усвојување на *acquis** – легислативата на Европската Унија. Кога една држава – кандидат сака да го исполни третиот критериум, донесен на самитот од Копенхаген 1993 година, не треба само да го прслика законодавството на Унијата, туку потребно е да оствари и да преземе многу повеќе во својот правен поредок. Земјата – кандидат прво треба да изгради целосно разбирање на предностите и недостатоците на постојниот систем

на прописи и формулацијата на политиката во сите сфери во кои Заеницата презела одредени активности. Исто така, неопходно е да се идентификуваат разликите помеѓу административниот и правниот систем на земјата – кандидат и законодавството на Заедницата, како и дефинирање на приоритетните активности за решавање на најважните прашања. Во оваа фаза државите кандидатки досега беа потпомогнати преку процесот на скрининг предводен од страна на Европската комисија со кој се испитува нивната компатибилност со законодавството, што им помага да се здобијат со потполно разбирање на деталите за тоа како функционираат одделните политики на Заедницата, каква е нивната интеракција и како биле имплементирани во рамките на различните административни и правни традиции на постојните држави – членки на Унијата.

Третата фаза во усвојувањето на законодавството претставува пренос на законодавството на Европската Унија во националниот правен поредок и откако ќе бидат дефинирани различните опции за имплементација, па потоа ќе се избере најефикасниот метод и ќе се подготват нацрт-одредбите во форма која е прифатлива за националната правна практика.

Секој поединечен елемент од законодавството бара прецизна анализа на институционалните и процедуралните барања кои ги поставува пред јавните органи, без оглед на тоа дали се министерства или други органи на локално ниво, како и оценка дали тие го поседуваат потребниот капацитет за преземање на тие задачи. Во секој случај потребна е обука и публицитет, а во голем дел од нив ќе треба да се започне формална програма за институционално зајакнување, а можеби и основање на нови органи. Овие активности зависат, не само од помошта и соработката која е понудена од страна на Европската Унија, туку и од билатералната помош и поддршката од другите меѓународни организации. Неопходно е да се обезбеди подобра координација помеѓу министерствата кои имаат заеднички надлежности⁹⁶.

⁹⁶ Zecevic Slobodan, Evropska Unija – Institucije i pravo, Beograd, 2003 g.

2.2. Фондови и програми на Европската унија

Европската Унија во својот развој има создадено голем број на различни механизми и политики во насока на преземање на акции, превенирање, помош, обезбедување услуги, развој, воени интервенции и сл.

Фондовите на Европската Унија, всушност, претставуваат инструменти, т.е. програми со кои се овозможува помагање на земјите – членки или земјите кандидати за членство во нивниот развој во различни области. Генерално, фондовите, односно програмите се наменети за земјите – членки, но одреден дел се наменети и на државите со статус кандидати за влез во Европската унија како би им се овозможило полесна подготовка за членство во Европската Унија. Фондовите даваат придонес, односно можност за поддршка на земјите – членки и земјите кандидати. Тие се еден од инструментите кои ги помагаат нееднаквите или помалку развиени земји да го достигнат нивото на развој на поразвиените земји. Во голема мера фондовите се наменети да им го олеснат претпристапниот пат на земјите кандидати, пред сè овозможувајќи им помош, финансиска, во голем број на области кои се од значење, како за Унијата, така и за самите држави кандидати за членство.

2.2.1. Програма на Заедницата за вработување и социјална солидарност

Прогрес или Програмата на Заедницата за вработување и социјална солидарност дава одредена поддршка за активности со обезбедување на поголем број и подобри работни места, како и еднакви можности за сите во периодот 2007 – 2013 година. И покрај тоа што главните надлежности во областа на вработувањето и социјалните прашања се во надлежност на земјите – членки, сепак Програмата има за цел да ги поддржи и да ги координира на ниво на Европска Унија. Оваа Програма е еден од столбовите на исполнувањето на Лисабонската агенда со која што Европската Унија имаше за цел да поттикне раср, конкурентност и креирање на нови работни места во Европската заедница.

Прогрес ја поддржува примената на Европската стратегија за вработување којашто е интегрален дел од Лисабонската стратегија. Таа има за цел⁹⁷:

- Привлекување и задржување на повеќе луѓе на работа;
- Пораст на понудата на работна сила и модернизација на системот на социјалната заштита;
- Подобрување на рамнотежата меѓу флексибилноста и безбедноста;
- Развој на пристапот на животен циклус за работа со подобро образование и вештини.

Во рамките на Програмата беше отворен и нов начин на работа – отворен метод на координација според кој земјите членки се договараат за заедничка цел на Европската Унија и процедура за набљудување на спроведување на истиот, но секоја членка индивидуално донесува одлуки за начинот на примена на методот во својата земја.

Програмата го поддржува подобрувањето на работната околина и условите, вклучувајќи ги здравјето и безбедноста на работното место, како и усогласување на работниот и семејниот живот. Работните услови играат клучна улога во креирањето на подинамичен пазар на трудот кој поттикнува креирање на работни места, но воедно уди и заштита и безбедност. Во Европската Унија терминот работни односи подразбира⁹⁸:

- Законодавство (минимални стандарди на работната околина, информираност и консултации со работници, вклучувајќи ги и синдикатите);
- Преструктурирање (глобалната конкурентност подразбира оспособување на луѓето за промени, да ги очекуваат истите и да бидат активни читатели во креирањето на претпријатијата);
- Подобрување на работните услови (глобален пристап кон благосостојба на работата, стимулирање на културата на заштита);
- Здравје и безбедност во работата (максимален број на ризици со минимален број на регулативи, информациски и променливи активности).

Исто така, Европската Унија има двојна стратегија во полето на родовата еднаквост. Тоа всушност е стратегија за вклучување на родовите односи во главните општествени текови (промоција на родовата еднаквост во сите политики и активности) и

⁹⁷ Секретаријат за европски прашања, Програми на заедницата, Скопје, 2009 година, стр. 19

⁹⁸ Исто, стр. 20

специфични мерки за промоција на истите преку серија на програми и поддржувачки активности за родова еднаквост. Во 2006 година Европската Унија ја усвои Картата за еднаквост меѓу мажите и жените која идентификува 6 приоритетни подрачја за активности во периодот од 2006 – 2010 година. И тоа:

- Еднаква економска зависност за мажите и за жените;
- Усогласување на работниот, приватниот и семејниот живот;
- Еднакво учество на жените и мажите во процесот на одлучувањето;
- Отстранување на родовите стереотипи;
- Отстранување на насилството и трговијата со жени;
- Промоција на родовата еднаквост надвор од Европската Унија.

Истата Програма дополнително ја поддржува примената на отворен метод на координација во полето на социјалната заштита и вклученоста со цел да ги поттикне земјите членки за да ги зајакнат нивните напори за борба против сиромаштијата, за социјална вклученост и промоција на размена на политики за соодветен и одржлив пензиски систем во иднина. Во периодот 2006 – 2008 година мерките на национално ниво предвидуваа борба против сиромаштијата меѓу децата, промоција на активна вклученост меѓу најнепривилегираните во друштвото, воспоставување на соодветен и одржлив пензиски систем и еднаков пристап кон здравствената и долгорочна нега.

Дополнително програмата ја поддржува ефективната примена на принципот на антидискриминација и го промовира неговото вклучување во сите политики на Европската Унија. Иако постојат закони кои ја забрануваат дискриминацијата, нејзиното искоренување бара проактивен концепт на еднаквост, кој ја нагласува одговорноста на власта да:

- идентификува и посочува социоекономска неповолност и системска дискриминација;
- гарантира достапност до права и можности во пракса;
- применува позитивни правни и практични мерки во јавниот и во приватниот сектор.

Со цел да се промени на односот кон ова прашање, Европската Унија, исто така, поддржува активности за подигање на свеста, вклучувајќи и информативни кампањи.

Европската Унија поддржува и граѓански организации на ниво на ЕУ кои директно имаат придонес кон примена на законодавството и политичките активности на ова поле.

Програмата поддржува три видови на активности и тоа⁹⁹:

- Аналитички активности, како што се: собирање, дисеминација на податоци, подготовка на студии, анализи, развој на статистички и евалвациски податоци;
- Разменски активности, како што се: заедничко учење, подигање на свеста, размена на информации и позитивни примери, медиумски кампањи и настани и набљудување и ценување на состојбите во земјите членки;
- Активности за поддршка на главните актери, како што се: размена на искуства, информации, заштитни мерки, дискусии, воспоставување на деловни тела од национални канцеларии, вмрежување на експертите, обуки, размена на вработени, соработка со меѓународни институции итн.

Фокусот на оваа програма е во резултатите, што значи развој и примена на политики и законодавство кои имаат позитивно влијание на европските граѓани и демонстрираат, како Европската Унија има придонес кон решавање на битните проблеми од ова подрачје.

2.2.2. Европа за граѓаните, Програма на Заедницата за промовирање активно европско граѓанство

Програмата Европа за граѓаните има главна цел промоција на активно европско граѓанство, со посебен фокус на граѓаните во новите земји-членки на Европската Унија. Оваа Програма им дава можности на граѓаните за интеракција и учество, развој на европски идентитет, развој на чувството на сопственост, зајакнување на толеранцијата и меѓусебното разбирање, промоција на различности и интеркултурен дијалог и сл.

Како приоритетни теми и активности на програмата може да се наведат¹⁰⁰:

Акција 1: Активни граѓани за Европа – Поддршка за поврзување на луѓето од локални заедници низ Европа за размена на искуства, мислења, вредности, зацврстување на нови и постоечки врски и мрежи помеѓу локалните власти. Во рамките на оваа акција

⁹⁹ Исто, стр. 22

¹⁰⁰ Исто, стр. 37

беа предвидени два вида на мерки и тоа: збратимување меѓу градовите (твининг) и проекти за поддршка на иновативни методи на граѓанско учество.

Акција 2: Активно граѓанско општество во Европа – Поддршка на целни граѓански организации како значаен елемент во активното граѓанско учество и промоција на европски вредности, дебати и прашања. Во рамките на оваа акција беа предвидени три вида на мерки и тоа: структурна поддршка на истражувачи (think-thank) организации, структурна поддршка на граѓански организации на европско ниво и поддршка на проекти на граѓански организации.

Акција 3: Заедно за Европа – Поддршка на високовизуелни настани (големи настани, доделување награди, славење на европски достигнувања, уметнички настани и сл.), студии, анкети и информациски и дисеминациски алатки (веб-портали итн.).

Акција 4: Активно европско потсетување – Поддршка на проекти за заштита на историските места и архиви поврзани со депортации и спомен на жртвите на нацизмот и сталинизмот. За оваа акција беа предвидени следните активности: изложби, публикации, церемонии, состаноци, интернет – страници, дигитализација на архивите итн.

Како корисници на програмата се земјите членки на ЕУ, ЕФТА/ЕЕА, земји кандидатки и потенцијални кандидатки. Како субјекти може да се јават истражувачки центри, локални и регионални власти, федерации, сојузи, агенции, комори, развојни граѓански организации, универзитети, здруженија итн.

Со програмата управува Извршната агенција за образование, аудиовизуелни средства и култура. Програмата поддржува проекти со најмногу 60 % од подобните трошоци, додека структурната поддршка може да биде најмногу до 80 % од целокупните трошоци.

2.2.3. Млади во акција, Програма на Заедницата за младите

Оваа Програма за претпристапна помош се реализираше во период од 2007 до 2013 година со цел да инспирира чувство на активни граѓани, солидарност и толеранција помеѓу младите Европјани, како и нивно инволвирање во обликувањето на иднината на Европската Унија. Основна цел на Програмата беше промовирање на мобилност, неформално образование, интеркултурен дијалог и вклученост и тоа првенствено меѓу луѓето од 15 до 28 години. За времетраењето на Програмата од 2007 до 2013 година биле издвоени вкупно 885 милиони евра кои беа наменети за остварување на главните цели на Програмата. Главните цели за реализирање на програмата беа¹⁰¹:

- Промовирање на активно државјанство, како и на европско државјанство кај младите луѓе;
- Развивање на чувството на солидарност помеѓу младите луѓе со цел да се зајакне социјалната кохезија во Европската Унија;
- Унапредување на меѓусебното разбирање помеѓу младите луѓе;
- Придонес кон развој на квалитетни системи за поддршка на активностите на младите луѓе, како и зајакнување на способностите на здруженијата на граѓани кои дејствуваат во областа на младите;
- Промоција на европската соработка во политиките за млади.

Програмата Млади во акција се реализираше преку неколку главни активности и тоа¹⁰²:

- Младите за Европа (Youth for Europe) – поддршка на разменски активности и проекти за мобилност, вмрежување и учество во демократските активности на локално, национални и на европско ниво;
- Европски волонтерски услуги (European voluntary service) – поддршка на учество на млади од 18 до 30 години во непрофитни, волонтерски активности во или надвор од Европската Унија;
- Млади работници и системи за поддршка (Youth workers and support systems) – поддршка на разменски проекти и развој на партнерства/мрежи меѓу млади и

¹⁰¹ <http://www.sep.gov.mk/content/?id=201#.VM4WaSy-jcc>

¹⁰² Исто

младински организации во земји членки во ЕУ, соседски земји и остатокот од светот;

- Поддршка на политиката за соработка (Support for policy cooperation) – поддршка на соработка и воспоставување на структурен дијалог со засегнатите страни за младинска проблематика¹⁰³.

2.2.4. Програма за доживотно учење

Програмата за доживотно учење произлезе како резултат на новиот интегриран пристап кој се спроведуваше во сферата на образованието од страна на Европската Унија од 2007 година. Активносите на оваа Програма денес се извршуваат преку програмата Erasmus + programme која започна да се спроведува во 2014 година и ќе трае до 2020 година¹⁰⁴.

Во рамките на Програмата за доживотно учење се опфатени четири специфични програми и тоа:¹⁰⁵

- Комениус (Comenius) – предучилишно и основно образование, со главна цел да се изгради разбирање меѓу различни европски култури преку соработка меѓу предучилишните институции и основните училишта. Програмата поддржува активности, како транснационална мобилност (обука на наставници и друг образовен персонал, поддршка на идни наставници), партнерство меѓу училишта, е-збратимување (е-твининг), мултиратерални проекти и мрежи и сл;
- Еразмус Мундус (Erasmus Mundus) – високо образование, која има за цел да поддржи создавање на европско подрачје на средношколско образование преку мобилноста на студентите и образовен персонал во средношколското образование. Програмата поддржува активности, како мобилност, мултиратерални проекти, мрежи и поддржувачки мерки.
- Леонардо да Винчи (Leonardo da Vinci) – професионално образование и обука, која има за цел да им овозможи на европските граѓани достапност до нови

¹⁰³ Секретаријат за европски прашања, Програми на заедницата, Скопје, 2009 година, стр. 31

¹⁰⁴ http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/discover/index_en.htm

¹⁰⁵ <http://www.sep.gov.mk/content/?id=197#.VM4N1Cy-jcc>

вештини, знаење, квалификации кои се признати и во други земји, со што се подобруваат нивните способности за вработување и конкурентноста на европскиот пазар на трудот. Програмата, исто така, поддржува иновации и подобрување на систем и практики за професионално образование и обуки;

- Грунтвик (Grundvik) – образование за возрасни, која има за цел да им овозможи на возрасните да се прилагодат на промените на пазарот на трудот и во општеството преку образование на возрасни. Главно, Програмата е фокусирана на непрофесионално и континуирано образование и истата поддржува: мобилност, партнерство за учење, мултиратерални проекти за подобрување на системот на образование за возрасни и мрежи и поддржувачки мрежи.

Главната цел на Програмата за доживотно учење беше создавање на општество на знаење, како и соработката, размената и мобилноста меѓу Европската Унија и Република Македонија во делот на едукативните центри. Основен услов за учество во оваа Програма е формирањето на националната агенција во областа на образованието, додека како одговорна и надлежна институција задолжена за координација на активностите на Програмата во Република Македонија е Министерството за образование и наука¹⁰⁶.

Како корисници на Програмата се земјите членки на ЕУ, ЕФТА/ЕЕА, земји кандидати, трети земји, додека како субјекти можат да се јават ученици, студенти, наставници, обучувачи, образовен персонал, возрасни учесници, поединци на пазарот на трудот, образовни институции или организации, лица или тела одговорни за системи и политики за образование на локално, регионално и национално ниво, претпријатија, социјални партнери, синдикати, комори, индустрија, информативни или советувачки служби, здруженија, истражувачки центри/тела, граѓански организации и сл.¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Cambridge University Press, Schütze R, European Union Law, 2015

¹⁰⁷ Секретаријат за европски прашања, Програми на заедницата, Скопје, 2009 година, стр. 27 – 28

2.2.5. Програма за поддршка и ширење на културата

Програмата има за цел поддржување на креирање на заеднички европски културен простор, односно промовирање на прекугранична мобилност на културни работници, поддржување на транснационална размена на културни и уметнички дела и да создава интеркултурен дијалог.

Како приоритетни теми и активности на Програмата за култура може да се наведат:

Мерка 1: повеќегодишни проекти за соработка од 3 до 5 години, најмалку 6 организации од 6 земји – членки, максимална поддршка од 50 %, односно во висина од 500.000 евра годишно.

Мерка 2: мерки за соработка до 2 години, најмалку 3 организации од 3 земји – членки, максимална поддршка од 50 %, односно во висина меѓу 50.000 евра и 200.000 евра годишно.

Мерка 3: специфични мерски за поголеми активности, како што се на пример европски престолнини на културата, награди и сл.

Во рамките на Програмата се поддржуваат активности како размена меѓу телата во земјите – членки, идентификација на потреби, застапување пред институции на Европската Унија, учество на јавни расправи и европски културни амбасадори. Исто така, се врши поддршка за промоција на Програмата и нејзините резултати преку анализа, поддршка на контактни точки, собирање и дисеминација на информации.

Како корисници на Програмата се земјите – членки на ЕУ, ЕФТА/ЕЕА, земји кандидати, додека како субјекти се јавуваат истражувачки центри, локални и регионални власти, компании, федерации, синдикати, администрации, држави, мали и средни претпријатија, универзитети, здруженија и сл.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Исто, стр. 40 – 41

2.2.6. Програма за поддршка и развој на медиумите

Програмата за поддршка и развој на медиумите поддржува претпродукциски и постпродукциски активности, односно дистрибуција и промоција. Оваа Програма има за цел придонес кон појак европски аудиовизуелен сектор, кој ги одразува и ги почитува европските културни идентитети и наследство, да ја зголеми циркулацијата на европски аудиовизуелни производи во и надвор од Европската Унија и да ја зајакне конкурентноста на секторот со поддршка на финансирање на малите и средните претпријатија, како и употреба на дигитална технологија.

Програмата за развој и поддршка на медиумите е поделена во 5 активности:

- Обука на професионалци, односно подобрување на вештините на професионалците кои работат во аудиовизуелен сектор во делот за пишување на сценарија, управување со продукција, дистрибуција и промоција на аудиовизуелни дела, употреба на дигитални технологии во истите, вмрежување и мобилност, обука за обучувачи, индивидуално обучување, координација, промоција на вклучени институции и тела. Сите наведени вештини се поддржани преку активности, како што се: развој на обуки, учење на далечина, размена и партнерство меѓу поединци/институции во различни земји, стипендија за мобилноста и сл.;
- Развој на прокети и фирми за продукција – поддршка на европски независни продукциски куќи за развој на нивните продукциски проекти преку развој на проектни каталози, дигитализација, поддршка на дополнителни трошоци, инвестициски планови, соработка меѓу национални агенции итн.;
- Дистрибуција на кинематографски дела и аудиовизуелни програми, односно поддршка на дистрибуција и емитување на документарни филмови, цртани филмови, интерактивни програми, како и тоа дека секој вид дистрибуција има свои правила за аплицирање и повици;
- Промоција на кинематографски дела и аудиовизуелни програми, вклучително со поддршка на кинематографски фестивали, односно поддршка на промоција на европски независни продуценти и дистрибутери со цел да учествуваат во

клучни европски и светски настани и со тоа да се промовира европската продукција;

- Хоризонтални активности/пилот – проекти – поддршка на европски продуценти и дистрибутери со цел да бидат запознати и вклучени во последните случувања во информатичката и комуникациската технологија.

Како корисници на Програмаата се земјите – членки на ЕУ, ЕФТА/ЕЕА, земји кандидати, додека како субјекти се јавуваат локални и регионални власти, компании/корпорации, федерации, синдикати, агенции, комори, мали и средни претпријатија, здруженија итн.¹⁰⁹

2.2.7. Рамковна програма за конкурентност и иновации

Програмата за конкурентност и иновации беше обид за создавање на рамка за поддршка на продуктивноста, конкурентноста, одржливиот развој и иновативноста и истата се состоеше од три потпрограми¹¹⁰:

- рамковна програма за претприемништво и иновација;
- програма за поддршка на политиките за информатичка технологија;
- интелегентна енергија – Европа.

Во рамките на првата потпрограма се поддржуваат следниве мерки¹¹¹:

- достапност на малите и средните претпријатија до финансии преку финансиски инструменти на Европската Унија;
- мрежа на претприемачки и иновативни центри, а услуги;
- поддршка на иницијативи за поттикнување на претприемништво и иновации;
- екоинновации – одржлив развој како претприемачка реалност;
- поддршка на процесот за донесување на политики.

Втората потпрограма поддржува развој на заеднички европски информатички простор, зајакнување на европскиот внатрешен пазар за информациска и комуникациска технологија, продукти и услуги, развој на инклузивно информатичко друштво и

¹⁰⁹ Исто, стр. 34 – 35

¹¹⁰ <http://www.sep.gov.mk/content/?id=202#.VM4ZWSy-jcc>

¹¹¹ Секретаријат за европски прашања, Програми на заедницата, Скопје, 2009 година, стр. 15 – 16

поефективни и поефикасни услуги за јавно добро и подобрување на квалитетот на живеење.

Третата потпрограма поддржува поттикнување на ефикасна енергија и рационална употреба на енергетските ресурси CABE (SAVE), промоција на нови и обновливи енергетски ресурси и диверзификација на истите ALTENEP (ALTENER), промоција на ефикасна енергија и нови енергетски ресурси во транспортот STEEP (STEER)

Како надлежна институција за реализирањето на оваа програма беше Министерството за економија, додека потпишувањето на Меморандум за разбирање беше специфика на програмата и беше потребно потпишување за секоја од трите потпрограми.

Во Брисел на 18 октомври 2007 година беше потпишан Меморандум за разбирање за првата потпрограма (Рамковната програма за претприемништво и иновација) од страна на министерот за економија во тоа време г – ѓа Вера Рафајловска и заменик претседателот на Европската комисија г – дин Гинтер Верхојген со тоа што беа отстранети сите пречки за полноправно учество на Република Македонија во рамките на споменатата потпрограма¹¹².

2.2.8. Европски социјален фонд

Европската солидарност меѓу државите – членки првенствено се изразува преку двата структурни фондови: Европскиот фонд за регионален развој (European Regional Development Fund, ERDF) и Европскиот социјален фонд (European Social Fund, ESF). Секој од нив опфаќа сопствена специфична тематска област, иако и двата фондови функционираат како целина.

Заедничка цел на двата фондови е обезбедување поддршка за социјален и економски развој во различни региони на Европската Унија. Со овие фондови не се финансираат поединечни проекти, туку повеќегодишни регионални развојни програми кои се подготвени од страна на регионите, државите членки и Европската комисија, при што во предвид се земаат упатствата дадени од Комисијата, а кои се однесуваат на Европската Унија како целина. Важноста на структурните фондови во рамките на

¹¹² <http://www.sep.gov.mk/content/?id=202#.VM4ZWSy-jcc>

политиката за кохезија на Европската Унија се согледува во фактот што поголемиот дел од сите средства на Европската Унија за оваа намена се канализираат преку нив.

Европскиот социјален фонд е формиран во 1958 година како прв структурен фонд со главна намена да се помогне во проширувањето на единствениот, односно заедничкиот пазар, преку подобрување на можностите за вработување.

Денес, основната намена на Европскиот социјален фонд е обезбедување на помош на невработените и на другите загрозени социјални групи. Европскиот социјален фонд претставува една од главните финансиски алатки на Европската Унија за вработување. Програмите на фондот се вклучени главно во пет приоритетни области и тоа¹¹³:

- развој на активна политика на вработување;
- поттикнување на еднаквоста на сите учесници на пазарот на работна сила;
- доживотно учење;
- поттикнување на прилагодливоста и претприемништвото;
- поттикнување на мерките за вработување на жени, што претставува дел од напорите за вметнување на политиките коишто треба да обезбедат еднакви можности за вработување на двата пола.

¹¹³ Центар за регионални истражувања и соработка Студиорум, Божидар Миленковски, Мирјана Ристовска, Регионалната политика на ЕУ и нејзиното влијание врз евроинтегративниот процес на Република Македонија, Скопје, 2011 година стр. 130

2.2.9. Седма рамковна програма за истражување и технолошки развој

Седмата рамковна програма за истражување и технолошки развој претставува уште една во низата програми за претпристапна помош на земјите членки и земјите кандидати за членство во Унијата. Оваа Програма претставува основен финансиски инструмент на Европската комисија за поддршка на истражувањето и технолошкиот развој, како и една од главните иницијативи директно поврзани со Лисабонската агенда – Европската Унија да стане најдинамична и најконкурентна економија во светот базирана на знаење.¹¹⁴

Програмата имала буџет во вкупен износ од 50 милијарди евра во периодот од 2007 до 2013 година, додека нејзините приоритетни цели биле групирани во повеќе категории и тоа: луѓе и капацитети, идеи и соработка. Програмата за истражување и технолошки развој покриваше неколку области, меѓу кои позначајни се¹¹⁵:

- здравје;
- храна, земјоделство и биотехнологија;
- информатички и комуникациски технологии;
- наноука, нанотехнологија, материјали и нови производствени технологии;
- енергија;
- промени во околината и климата;
- транспорт и аеронаутика;
- социоекономски и хуманитарни науки;
- вселена и безбедност.

Во Република Македонија надлежна институција за спроведување на оваа Програма беше Министерството за образование и наука, кое реализацијата на Програма ја овозможи преку назначување на координатори. Како и кај другите програми и фондови за претпристапна помош, добивањето на средствата и кај Програмата за истражување и технолошки развој беше на конкурентска основа.

¹¹⁴ <http://www.sep.gov.mk/content/?id=197#.VM4NlCy-jcc>

¹¹⁵ Исто

2.3. Инструмент за претпристапна помош на Европската Унија

Инструментот за претпристапна помош е креиран во 2006 година со донесувањето на Одлуката (ЕС) 1085/2006 со тоа што сите фондови кои се користеа до тој период и сите инструменти кои им беа на располагање на земјите кандидати за членство во Европската Унија беа заменети со инструментот за претпристапна помош ИПА. Конечната одлука за овој инструмент беше донесена од страна на Европската комисија (ЕС) 718/2007. Со воспоставувањето на ИПА инструментот, кој претставува фонд или фондови преку кои се користат средства во голем број области, воспоставена беше и временска рамка за негово користење во период од 2007 до 2013 година, но и по овој период инструментот не беше укинат, туку неговата реализација се продолжи во временска рамка од 2014 до 2020 година.

Корисници на Програмата можат да бидат повеќе субјекти меѓу кои се единиците на локалната самоуправа, органите на власта, невладиниот сектор, јавните институции и други правни субјекти. Определувањето за тоа кој од претходно споменатите субјекти може да ги користи средствата од ИПА инструментот пред сè зависи од тоа во која компонента спаѓа повикот за проекти, за каков вид на повик станува збор и во која операциона програма спаѓа. Активностите од ИПА – програмата се спроведуваат преку органите на системот, т.е. министерствата, како и соодветните агенции кои се задолжени, а кои ја преставуваат врската помеѓу ИПА и оние кои се крајни корисници.

Во периодот помеѓу 2007 и 2013 година ИПА инструментот обезбеди финансиска помош за сите земји кориснички во износ од 11,5 милијарди евра кои беа распределени соодветно по компоненти и држави¹¹⁶.

¹¹⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/key-figures/global_2014_en.htm

Табела бр. 1 Распределба на ИПА помошта по држави

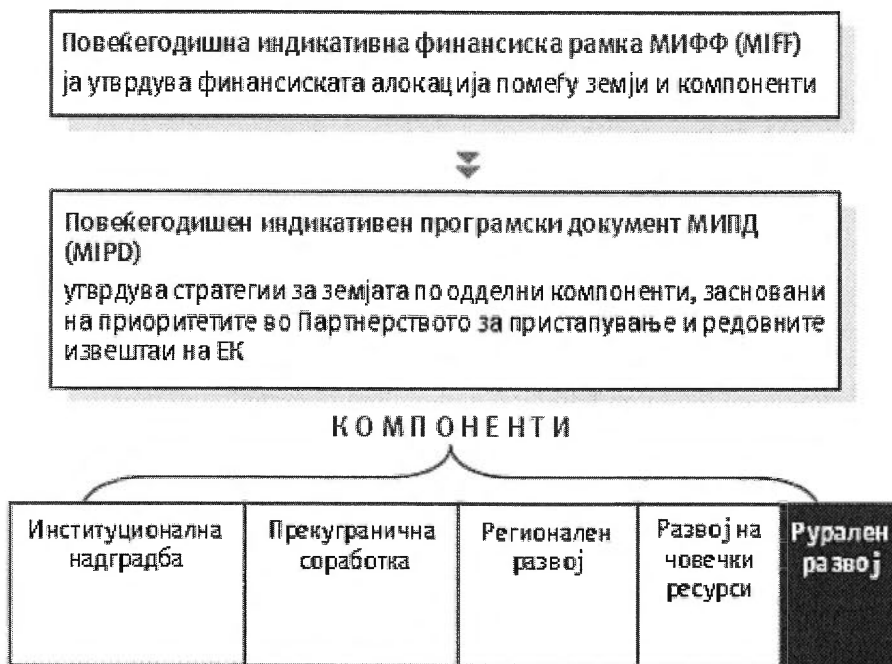
Земја	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Албанија	61.0	70.7	81.2	94.1	94.4	94.5	95.3
Босна и Херцеговина	62.1	74.8	89.1	105.3	107.4	107.8	47.3
Хрватска	141.2	146	151.2	153.5	156.5	156.1	93.5
Македонија	58.5	70.2	81.8	91.6	98.0	101.8	113.2
Ирска	-	-	-	-	12.0	12.0	5.8
Косово	68.3	184.7	106.1	67.3	68.7	68.8	71.4
Црна Гора	31.4	32.6	34.5	33.5	34.1	35	34.5
Србија	189.7	190.9	194.8	197.9	201.8	202	208.3
Турција	497.2	538.7	566.4	653.7	779.9	860.2	902.9
Програма за повеќе корисници	129.5	137.7	188.8	141.7	186.2	176.2	177.2

Извор: http://www.aaipr.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=34&Itemid=343
&lang=mk

ИПА инструментот се темли на стратешко планирање во времетраење од повеќе години во согласност со широките политички упатства кои се наведени во пакетот за проширување на Комисијата, кои вклучуваат повеќегодишна индикативна финансиска рамка. Финансиската рамка е во форма на табела во која се презентирани намерите и плановите на Комисијата за алоцирање на средствата од фондовите во период од три последователни години, поделени по компоненти и корисници, направени врз база на детектираните потреби и капацитетот за администрирање и управување на земјите кориснички и во согласност со Копенхагенските критериуми за членство. Планските документи се прават во секоја земја корисничка, опфаќајќи ги главните области за помош, т.е. инвестирање кои се предвидени во таа земја¹¹⁷.

¹¹⁷ Македонски центар за меѓународна соработка и Македонска развојна фондација за претпријатија, Успешно искористување на фондовите ИПАРД, Скопје, 2007 година, стр. 8

Слика бр. 2 Основна слика на стратешко планирање



Извор: Македонски центар за меѓународна соработка и Македонска развојна фондација за претпријатија „Успешно искористување на фондовите ИПАРД“, Скопје, 2007 година

Битно правило што мора да се има предвид, пред да започне процесот на програмирање е правилото $n + 2$ за I и II компонента, односно правилото $n+3$ за компонентите III, IV и V, при што „ n “ е годината за планирање на средствата (или на преземање на буџетската обврска за таа година). Тоа значи дека парите треба да се стават во оптек две (или три) години по утврдувањето на финансиската обврска, зошто во спротивно се губат средствата¹¹⁸.

Дополнително, битно е да се напомене дека помошта од ИПА може да биде во неколку форми и тоа како инвестиции, договори за набавки, грантови, вклучувајќи и субвенции за каматни стапки, посебни кредити, гаранции за кредити и финансиска помош, да биде поддршка на буџетот и на други специфични форми на буџетска помош, како и да

¹¹⁸ Фондација Отворено општество – Македонија, Македонски центар за европско образование, Каде се парите од ИПА 2007 – 2013, Скопје, 2013 година, стр. 11

дава придонес кон капиталот на меѓународните финансиски институции или на регионалните развојни банки¹¹⁹.

За спроведувањето и управувањето со регулативата за ИПА, надлежна е Европската комисија. Тоа се спроведува во согласност со Регулацијата на Европската заедница бр. 1605/2002, а подоцна ставена во сила со регулативата број 996/2012¹²⁰.

Земјите кориснички на ИПА – инструментот склучуваат рамковна спогодба за спроведување на помошта. Република Македонија рамковната спогодба ја потпиша на 30.10.2007 година со Европската комисија, додека во Собранието на Република Македонија истата беше ратификувана во јануари 2008 година. Со спогодбата беа утврдени правилата за користење на финансиска помош од Европската заедница во делот на ИПА¹²¹.

ИПА инструментот се состои од пет компоненти, и тоа:

- Транзициска помош и институционална надградба;
- Прекугранична соработка;
- Регионален развој;
- Развој на човечки ресурси;
- Рурален развој.

¹¹⁹ http://www.aaiipa.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=491&lang=mk

¹²⁰ http://ipadata.epi.org.mk/?page_id=1280

¹²¹ http://www.aaiipa.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=491&lang=mk

Табела бр. 2 Финансиска рамка на ИПА за Република Македонија, по компоненти и по години¹²²

компоненти на ИПА (мил. евра)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Транзициска помош и градење институции	42	41	39	36	29	28	28
Прекугранична соработка	4	4	4	5	5	5	5
Регионален развој	7	12	21	29	39	42	52
Развој на човечки ресурси	3	6	7	8	9	10	11
Рурален развој	2	7	10	13	16	19	21

Од Табелата може да се забележи дека Република Македонија има на располагање 620 милиони евра неповратни средства од ИПА во период 2007 – 2013 година. Средствата се најголеми кај првата компонента во првите две години (2007 и 2008), а потоа значително се зголемуваат средствата кај третата, четвртата и петтата компонента. Се водеше сметка за фактот дека во првата година ќе се работи на изготвување на оперативните програми и ќе се градат капацитетите за добивање на акредитација за децентрализирано управување со средствата од ИПА, што беше еден од главните услови за користење на средствата од третата, четвртата и петтата компонента. Кај прекуграничната соработка ситуацијата е праволиниска: првата и втората година се распределени помалку пари додека да се изготват оперативните програми, а потоа зголемување од 25 % сè до крајот на финансиската рамка.

За секоја ИПА – компонента или програма, се формира Оперативна единица која работи со управувањето и спроведувањето на помошта согласно ИПА. Оперативната единица е одговорна за управување и за спроведување на програмата, согласно принципите на добриот финансиски менаџмент. За постигнување на поставените цели, оперативните единици имаат голем број на функции, како што се¹²³:

- Изработка на годишни или повеќегодишни програми;

¹²² Детални податоци има во Повеќегодишната индикативна финансиска рамка, (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1406890519896&uri=CELEX:52006DC0672>), стр. 5

¹²³ http://www.moep.gov.mk/wp-content/uploads/2015/01/IPA_mk-brosura.pdf, стр. 10

- Мониторинг на програмите и водење на работата на секторскиот комитет за мониторинг, прекуобезбедување на потребните документи за следење на квалитетот на спроведувањето на програмите;
- Изработка на секторски годишни и финални извештаи за спроведување, односно имплементација, како и нивна достава до Комисијата, до националниот ИПА координатор и до националниот овластен службеник по извршената проверка од страна на секторскиот комитет за мониторинг;
- Потврда дека активностите кои треба да се финансираат се избрани и одобрени, согласно критериумите и механизмите определени за програмите и дека истите се усогласени како со националните, така и со правилата на Европската заедница;
- Утврдување на процедури за обезбедување на соодветно чување на сите документи кои се неопходни за ревизорска трага;
- Обезбедување на услови за спроведување на тендерски постапки, постапки за доделување на грантови, склучување на договори, како и исплата и побарување на средства на крајниот корисник;
- Обезбедување вклученост на сите органи во спроведувањето на активностите, односно да имаат свој одделен сметководствен систем или, пак, одделна сметководствена кодификација;
- Обезбедување на државниот фонд и државниот овластен службеник да ги добиваат сите потребни информации во однос на процедурите и одобрувањата кои се реализирани во однос на направените трошоци;
- Воспоставување, одржување и надоградување на системот за известување и информирање;
- Спроведување на верификација, со цел потврдување дека целиот претставен трошок навистина се појавил и дека материјалот и услугите се доставени согласно важечката одлука, како и тоа дека побараната исплата од крајниот корисник е коректна. Овие верификации ги покриваат административните, финансиските, техничките и физичките аспекти од активностите;
- Обезбедување на внатрешна ревизија на сите конститутивни органи;

- Обезбедување известување за неправилностите;
- Обезбедување усогласување со барањата на јавноста и протоколот на информации;
- Овластен надзор (ревизија, функционално независен од сите учесници инволвирани во системот на управување и контрола, а во согласност со меѓународните прифатени стандарди за надзор. За тоа е надлежен Државниот завод за ревизија во Република Македонија, кој е одговорен за верификација на ефективното и правилното функционирање на системите за управување и контрола.

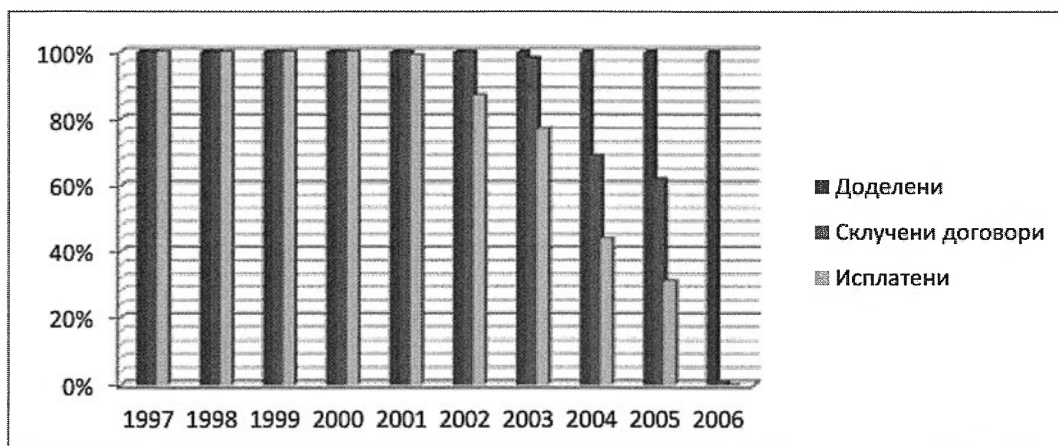
2.3.1. Инструмент за претпристапна помош на Европската Унија до 2007 година

Односите помеѓу Република Македонија и Европската комисија се уредени уште од 1996 година, кога беше потпишана спогодбата за помош од Програмата PHARE. Во 1997 година беше потпишана Спогодбата за соработка со рок на важење до 2004 година, како и спогодбите за текстил кои беа на сила во периодот од 1998 до 2003 година. Врз основа на заклучоците кои беа донесени на самитот во Загреб во 2000 година, од април 2001 година Македонија стана првата држава од регионот која ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација која влезе во употреба во април 2004 година.

Помеѓу 1996 и 2001 година на Република Македонија ѝ беше доделена значајна финансиска поддршка од страна на Европската Унија преку користење на повеќе програми меѓу кои: PHARE, Obnova, ECHO, Програмата за реакција при непогоди и како поддршка на платниот биланс. Дополнително во периодот помеѓу 2001 и 2006 година значајна финансиска поддршка земјата прими од страна на Унијата во рамките на програмата CARDS.

Целокупното раководење на овој вид на помош се спроведуваше преку Европската агенција за обнова EAR која беше активна во Република Македонија од 2002 до 2008 година. Пред да ја преземе одговорноста за спроведување на Програмата CARDS, оваа институција ја имаше обврската за спроведување на програмите кои беа активни од 1997 година. Европската агенција за обнова беше релативно ефикасна во раководењето на поддршката. Вкупното портфолио на финансиската поддршка од страна на Европската

Унија под раководство на Европската агенција за обнова изнесува 326 милиони евра. До крајот на 2006 година над 80 % од овој износ биле договорени, односно контрактирани, додека над 70 % од износот биле исплатени.



Графикон бр. 1 Финансиско портфолио за поддршка од ЕУ раководено од ЕАР

Спроведувањето на овој вид на финансиска поддршка бара високо ниво на флексибилност кое е над стандардите на администрацијата во државата. Во текот на спроведувањето постоеле проблеми поврзани со апсорпцискиот капацитет, односно државните институции не биле доволно опремени со соодветен стручен кадар како во однос на квалитетот, така и според бројноста. Според тоа, во иднина апсорпцискиот капацитет мора да се земе во предвид при програмирање на финансиската помош, додека добар дел од средствата треба да бидат алоцирани кон подобрување на капацитетите на јавната администрација. Како недостиг при спроведувањето на претпристапната помош се сметаат ограничените буџетски средства за инвестиции или за покривање на оперативните трошоци, како и недоволниот работен простор за сместување на кадарот и опремата. Затоа програмирањето треба да ги земе предвид недостигот на буџетски средства од една, и алоцирањето на значителни средства како дополнение на поддршката од страна на Европската Унија од друга страна. Владата на Република Македонија беше соочена со поголеми потешкотии при исполнувањето на обврските во однос на ангажирањето на кадар, буџетски средства и завршувањето на апроксимацијата на легислативата, што беше планирано да се случи пред започнувањето на проектите. Создавањето на поблиска

сопственост врз помошта од Европската Унија беше многу битно за ефективно спроведување на поддршката. Потребно е да се земат предвид и потребите на државата на начин како што се наведени во односните национални документи. Барањата за кофинансирање треба да доведуваат до поблиска сопственост. Политичката волја и донесувањето на кохерентни одлуки за сметка на корисниците е многу битно со цел да се надминат проблемите во обезбедувањето на одржливост во фазата на спроведувањето на претпристапната помош. Координацијата на донаторите, исто така, е од големо значење за избегнување на преклопување на поддршката.

Хармонизацијата на правните инструменти во различни сектори не секогаш е лесна задача. Тесната хоризонтална поврзаност помеѓу секторите и заинтересираните страни, може да биде постигната преку унапредување на координацијата помеѓу министерствата и нивните соодветни сектори.

Кога станува збор за финансиската поддршка на Република Македонија од страна на Европската Унија пред воведувањето на ИПА фондовите, направена е анализа на поддршката преку Програмата CARDS во период од 2000 до 2006 година со посебен осврт на три сектори кои добиле најголем дел од вкупниот буџет на CARDS. Анализата доведе до заклучок дека значењето и влијанието на поддршката се на задоволително ниво, додека ефективноста и ефикасноста треба да се подобрат. Најголемиот недостаток на проектите CARDS спроведени на територијата на Република Македонија ја претставува нивната одржливост. Вклучувањето на корисниците во фазата на програмирање не ретко пати беше недоволно, што во одредени случаи резултираше со недостиг на сопственост, што, пак, се одразува врз одржливоста на проектите. Тоа што во фазата на дизајнирање не беше извршена детална анализа на потребите, имаше за резултат доцнење и двојни интервенции во фазата на спроведување на финансиската поддршка.

2.3.2. Инструмент за претпристапна помош на Европската Унија после 2007 година

Периодот после 2007 година во однос на финансиската поддршка од Европската Унија кон Република Македонија е период во рамките на инструментот за претпристапна помош ИПА.

Целокупната финансиска поддршка во рамките на ИПА фондовите се остварува преку пет компоненти, и тоа:

- Транзициска помош и градење институции;
- Прекугранична соработка;
- Регионален развој;
- Развој на човечки ресурси, и
- Рурален развој.

Според среднорочната финансиска перспектива на Европската Унија (2007 – 2013), горната граница за износот на средства коишто може да ги прими една држава од страна на Европската Унија за кохезиски цели изнесува 4 % од БДП на државата која ја прима финансиската поддршка. Државите со статус кандидати за членство во Унијата никогаш не биле во можност да примат финансиски средства во износ од 4 % од нивниот БДП.

Во случајот на Република Македонија за периодот од 2007 до 2013 година износот на ИПА фондовите има растечки тренд со стапка којашто е повисока од стапката на пораст на БДП, односно уделот на тие средства во однос на БДП на Република Македонија расте, но сепак е далеку од границата од 4 % од БДП.

Табела бр. 3 Претпристапна помош за Македонија по години

(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	п.а.
Удел на ИПА фондови (%)	0,97	1,04	1,22	1,30	1,34	1,36	

Извор: www.finance.gov.mk

Според податоците презентирани во Табелата може да се заклучи дека Република Македонија би можела да прими од Европската Унија скоро четирипати повеќе средства во име на претпристапна помош.

Приспособувањето на националната правна рамка на Република Македонија кон правото на Европската Унија, како што претходно беше споменето, претставува еден од условите за членство во Унијата. Меѓутоа, факт е и дека искористувањето на фондовите на ЕУ е условено со целосно усогласување на легислативата на Европската Унија. Од тоа произлегува дека правната рамка претставува еден од составните делови на апсорпцискиот капацитет на државата за искористување на ЕУ фондовите¹²⁴.

Во насока на создавање на поголем апсорпциски капацитет на Република Македонија за искористување на фондовите на Европската унија битно е да се напомене дека и покрај тоа што самото пренесување на ЕУ *acquis* во оние делови кои имаат влијание врз користењето на ЕУ фондовите е неопходен, но недоволен услов за искористувањето на тие средства. Пренесувањето на соодветна легислатива мора да биде проследено и со нејзино спроведување. Како најзначајни области од националната правна рамка за искористување на фондовите на Европската Унија се¹²⁵:

- јавните набавки,
- државната помош,
- заштита од конкуренцијата,

¹²⁴ European Commission: On the Implementation of Commitments Undertaken by the Acceding 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.

¹²⁵ Исто, стр. 2 – 3

- финансиска контрола и раководење,
- заштита на животната средина, и
- еднакви можности.

Со цел законската рамка да биде погодна за ефективно искористување на фондовите на Европската Унија потребно е Република Македонија да го заврши пренесувањето, да ги подобри административните капацитети кои се потребни за спроведување на новото законодавство преку соодветна едукација и обука на вработените, во различни области и да го подобри капацитетот на судскиот систем со цел да се спроведе законската рамка во односните области.

Спротивно на состојбата на макроекономскиот и финансискиот апсорпционен капацитет, административниот, односно институционалниот капацитет на Република Македонија е многу низок и претставува една од главните причини за малиот капацитет на државата за искористување на ИПА фондовите. Тоа е потврдено во Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија од 2011 година¹²⁶. Во согласност со препораките беа направени одредени промени во системите на раководење и контрола во рамките на оперативните структури за ИПА компонентите III и IV, влучувајќи го самооценувањето и раководењето со ризикот, како и кај процедурите за известување за неправилности. За таа цел се подготвија насоки за воспоставување на децентрализиран систем на спроведување без контролите ex-ante, кои беа доставени до Европската комисија. Дополнително се потребни подобрувања со цел да се подобри на ефикасноста на оперативните структури кај ИПА – програмите за регионален развој и развојот на човечките ресурси. Одреден напредок беше направен и во областа на административниот капацитет. Преку соодветните институции на ИПА, како што се Националниот фонд, Централното одделение за финансирање и склучување на 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 беа направени во согласност со планот за 2010 и 2011 година. Недоволниот број на соодветни стручни лица го загрози процесот на набавки во неколку програми. Релевантните министерства потребно е да покажат целосна

¹²⁶ EC Progress Report, 2011, стр. 56

посветеност врз спроведувањето на програмите. Дополнително потребно е подобрување на административниот капацитет на сите институции со цел да се извлече максимална корист од обуките и учењето преку работа кај сите компоненти на ИПА.

2.4. ИПА – Компонента 1 – Помош во период на транзиција и институционална надградба

Првата компонента на Инструментот за претпристапна помош, наменет за помош при транзиција и градење на капацитетите, претставува финансиска помош од страна на Европската Унија со цел градење на капацитетите на институциите и поддршка за исполнување на критериумите кои се поврзани со усвојувањето на законодавството на Европската Унија. Воедно претставува и фонд со кој се покриваат мерките од компонентите три, четири и пет, а, исто така, преку оваа компонента се поддржува учеството на Република Македонија во програмите и агенциите на заедницата¹²⁷:

На Република Македонија до 2011 година и беше доделена помош по оваа компонента во одредени области во кои беше потребна интервенција¹²⁸:

- Добро раководење и владеење на правото, т.е. поддршка која беше насочена кон реформите во јавната администрација, децентрализацијата, реализација на заложбите од Спогодбата за стабилизација и асоцијација, имплементација на Охридскиот договор. Тука, исто така, спаѓа поддршката за реформата на полицијата, како и исполнувањето на целта за интегрирано гранично управување и управувањето со миграцијата, визниот режим, како и управувањето во област на азил, борбата против корупцијата и дрога и сл.;
- Економски развој и социјална кохезија што подразбира завршување на реформите за регистрација на земјиштето и недвижностите, потоа поддршка на реформите за унапредување на административните капацитети за фискалната политика, реформи во катастарот, контрола и супервизија на катастарот и сл. Оваа област дополнително го покрива и информатичкото поврзување со

¹²⁷ <http://www.sep.gov.mk/content/?id=18#.UshNQPuUZjQ>

¹²⁸ http://cfd.finance.gov.mk/?page_id=247&lang=mk

Европската Унија во делот на даночните системи, креирање на трговската политика на Република Македонија, регулаторната рамка за трговија со цел нејзино подобрување, регионалната политика и градењето на капацитети за реализација на националните и регионалните развојни планови;

- Способност за подготвување на обврските за членство во Европската Унија, што значи издвојување и планирање на средства со кои ќе бидат поддржани областите на царинската управа, статистиката, заштитата на животната средина, заштитата на потрошувачите, заштита на здравјето итн.;
- Поддршка за подготвување на програми и учество во програмите на Заедницата, односно се работи повторно за административниот капацитет, како на локално, така и на национално ниво во смисла на подготовка, обука, размена на искуства за подготовка на програми и подготовка за структурните и кохезиони фондови кои се отвораат по зачленувањето;
- Модернизација на правната рамка, вклучувајќи поддршка за инвестирање во опремувањето на клучните институции чија инфраструктура или капацитет за следење и примена на законодавството има потреба од зајакнување;
- Воспоставување или зајакнување на финансиските системи за контрола;
- Јакнење на пазарната економија;
- Развој на граѓанското општество;
- Воспоставување на социјален дијалог како клучен елемент на доброто владеење и промовирање на фер и праведни работни услови;
- Промоција на интеграцијата на малцинствата, мерки за градење на довербата на сите нивоа во општеството;
- Политика за животната средина;
- Подобрување на пристапот до финансиски олеснувања за мали и средни претпријатија и јавни администрации;
- Институционална надградба на полето на нуклеарната сигурност, управување со радиоактивен отпад и заштита од радијација;
- поддршка за учество во програмите на Заедницата.

За периодот 2011 – 2013 година, финансиската помош од оваа компонента се сведе на интервенција по сектори¹²⁹:

- Реформи во јавната администрација;
- Правда, внатрешни работи и човекови права;
- Развој на приватен сектор;
- Земјоделство и рурален развој;
- Транспорт;
- Животна средина;
- Социјален развој.

Помошта е достапна на институциите на централно, регионално и локално ниво, но истовремено ќе дава поддршка на организациите кои имаат важна улога во подготовката на Република Македонија за пристапување кон ЕУ и спроведување на правото на Европската Унија *acquis communautaire*.

Помошта во рамките на ИПА Компонента I – ТАИБ може да биде доделена преку¹³⁰:

- инструменти за административна соработка (twinning, twinning light и ТАИЕХ);
- техничка помош;
- инвестиции во регулаторната инфраструктура;
- грантови шеми;
- тело за подготовка на проекти;
- овозможување на пристап до финансиски олеснувања во соработка со финансиските инструменти;
- буџетска поддршка.

Оперативната структура за првата компонента на ИПА во Република Македонија е основана како збир од тела кои се одговорни за управување и спроведување на ТАИБ националните програми во согласност со принципот на стабилно финансиско управување, точка 6 од Анексот А, од Рамковната спогодба и член 28 од Регулативата за спроведување на ИПА.

¹²⁹ <http://www.sep.gov.mk/content/?id=18#.UshNQPuUZjQ>

¹³⁰ http://cfcd.finance.gov.mk/?page_id=247&lang=mk

Во согласност со член 12 од Уредбата на Владата 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, листата на телата кои се дел од оперативната структура за ИПА Компонента I се состои од¹³¹:

- сектор за централно финансирање и склучување на договори во состав на Министерството за финансии, претставувано од програмскиот службеник за авторизација/раководител на оперативна структура (ПАО/ХОС);
- релевантни сектори – одделенија, работни групи во состав на ресорните министерства, т.е. институции кориснички кои се корисници на проектите финансирани со ТАИБ – Компонентата;
- канцеларија за поддршка на НИПАК – секретаријат за европски прашања;
- одделенија за внатрешна ревизија во релевантните ресорни министерства и институциите кориснички.

Компонентата за транзициска помош и институционална надградба се дели на национална и регионална, односно на финансиска помош за проекти кои се од регионално значење, т.е. се реализираат меѓу повеќе корисници во различни земји со што се промовира соработката пред сè, но и помирувањето и реконструкцијата како што е проектот за регионална школа за јавна администрација и проекти од национално значење, т.е. од значење за само една земја корисник¹³².

Од вкупно 622 милиони евра наменети за реформите во Република Македонија за периодот од 2007 до 2013 година, околу 243 милиони се испрограмирани за првата компонента, т.е. за транзициска помош и градење институции.

Програмирањето за 2007, 2008, 2008 и 2010 година се правеше според приодот заснован на проекти, додека за Националната ИПА 2011 за првпат се примени секторскиот приод. Соодветно на тоа, програмирањето на средствата за 2012 и 2013 година го користеше секторскиот приод. Битно е да се напомене и тоа дека националните програми за ИПА 2007 и 2008 година беа управувани од страна на Делегацијата на ЕУ во Скопје, во

¹³¹ Исто

¹³² <http://www.sep.gov.mk/content/?id=18#.V4WbSqKGmo4>

согласност со член 53 од Финансиската регулатива¹³³ и со соодветните правила на имплементација¹³⁴. Од друга страна, ИПА 2009, 2010, 2011, 2012 И 2013 година се управувани од страна на ИПА – структурите во Република Македонија, откако националните тела беа акредитирани и Европската комисија која им ги пренесе правата на управување.

Во рамките на Националната ИПА за 2007 година беа реализирани околу 48 проекти, без средства искористени за употребата на инструментот за подготовка на проекти познат како „Project Preparation Facilitu” (PPF) и без средства уплатени на сметка за учество во Програмите на Заедницата на име влезен билет. Вкупната вредност на ИПА за оваа компонента е 41,64 милиони евра. Посматрано низ призмата на модалитети за спроведување на проектите, од сите 48 проекти, 18 беа техничка помош, 4 беа твининг проекти, 1 беше директен грант, 16 беа градежни потфати и 8 беа набавки.

Во националната ИПА 2008 година од 48 проектни договори во вкупна вредност од 41,42 милиони евра, реализирани беа следниве модалитети: 22 проекти како техничка помош, 4 твининг проекти, 4 грантови, 1 градежен проект и 17 проекти како набавки.¹³⁵

Вкупната вредност на Националната ИПА 2009 изнесуваше 39,31 милиони евра. Таа беше првата програма што ја спроведуваат националните структури на ИПА, т.е. Секторот за централно финансирање и склучување на договори при Министерството за финансии. Во однос на модалитетите за спроведување на помошта, ИПА 2009 беше реализирана преку 19 проекти за техничка помош, 2 твининг – проекти, 4 грантови, 1 градежен проекти и 5 проекти за набавки.

Вкупната вредност за ИПА 2010 изнесува 37 милиони евра, распределени во 31 договор, од кои 9 за техничка помош, 9 твининг – проекти, 3 грантови, 3 градежни проекти и 7 проекти за набавки. Оваа програма е позната по тоа што има најмногу твининг проекти, и тоа во областите реформа на јавната администрација, градење капацитети во процесот на преговори за членство во Европската Унија, антикорупција, слобода на

¹³³ Регулација на Советот (ЕС, Euratom) бр. 1605/2002 од 25 јуни 2002 за Финансиската регулатива применлива на општиот буџет на Европските заедници (ОЈ L 248, 16.9.2002, стр. 1) и последните амандмани (ЕС, Euratom) 1995/2006 од 13 декември 2006 година (ОЈ L 390, 30.12.2006), стр. 1

¹³⁴ Регулација на Комисијата (ЕС, Euratom) бр. 2342/2002 од 23 декември 2002 година за деталните правила за имплементација на Регулацијата на Советот (ЕС, Euroatom) бр. 1605/2002 (ОЈ L 357, 31.12.2002, стр. 1) и амандманите бр. 478/2007 од 23 април 2007 година (ОЈ L 111, 28.4.2007), стр. 13

¹³⁵ <http://mcet.org.mk/mk/documents.asp>

движење на работници, ветеринарна политика, јавни приходи и царини и животна средина¹³⁶.

Националната ИПА за 2011 година изнесува 29 милиони евра при што за првпат програмирањето беше засновано на секторскиот приод. Програмата има 6 сектори и тоа:

- Реформа на јавната администрација (1 проект за техничка помош, 1 твининг, 1 набавка и 1 грант – шема);
- Правда, внатрешни работи и темелни права (3 твининг – проекти и 1 набавка);
- Развој на приватниот сектор (1 договор за техничка помош);
- Земјоделство и рурален развој (1 твининг – договор, 1 договор за техничка помош и 2 договори за набавка);
- Социјален развој (2 договори за техничка помош, 1 договор за набавка и 1 договор за градежни работи);
- Поддршка и други активности (2 договори за техничка помош, 2 твининг договори и 1 договор за набавка).

Националната програма за првата компонента за ИПА 2012 и 2013 година исто така е изготвена врз база на секторскиот приод и изнесува околу 28 милиони евра за 2012 година и околу 27 милиони евра за 2013 година¹³⁷.

¹³⁶ Фондација Отворено општество, Пусто мерак наречен ИПА – Дваесет и први извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ, 2014 година, стр. 26

¹³⁷ Исто, стр. 27

2.5. ИПА – Компонента 2 – Прекугранична соработка

Втората компонента на инструментот за претпристапна помош како основна цел ја има прекуграничната соработка, гледано од аспект на стекнувањето со одржливо знаење за користењето на фондовите на Европската Унија, со цел подготовка на земјите-кориснички на ИПА за создавање на ефикасни заеднички Оперативни структури, кои ќе создадат критична маса на практично искуство во програмирањето и во спроведувањето на заеднички прекугранични Оперативни програми¹³⁸.

Ваквата подготовка претставува неопходен услов за подоцнежното ефективно и безбедно управување на претстојните, далеку пообемни и посеопфатни Структурните и Кохезиониот фонд на Европската Унија, кои доаѓаат во т.н. *Post – accession* фаза.

Од аспект на придобивките на самите погранични региони (кои воедно претставуваат и суштински предмет на самите активности во рамките на овие Програми за прекугранична соработка), како примарна цел на оваа Компонента од инструментот ИПА претставува стабилноста, безбедноста и просперитетот, посебно во пограничните и не ретко маргинализирани региони на соседните држави – кориснички. На овој начин се покажува и претставува заедничкиот интерес на засегнатите земји, и, помеѓу другото, го охрабрува прекуграничниот хармоничен, избалансиран и одржлив развој на земјите во регионот¹³⁹.

Република Македонија учествува во четири ИПА – Програми за прекугранична соработка и тоа: две Програми со земјите членки на Европската Унија, Бугарија и Грција, и, соодветно, во две Програми со нејзините соседни земји – ИПА Кориснички, односно со Албанија и со Косово.

Програмите за прекугранична соработка финансираат заеднички активности кои се заеднички избрани од страна на земјите учеснички и вклучуваат крајни корисници од најмалку две земји кориснички што ќе соработуваат на еден од следниве начини: заеднички развој, заедничко спроведување, заеднички персонал и заедничко финансирање.

¹³⁸ http://www.sep.gov.mk/content/?id=20#.UshY_vuUZjQ

¹³⁹ Исто

Идентификувањето на подобни проекти за финансирање се резлизира преку објавување на повици за поднесување на проектни предлози и избор на најквалитетни проектни предлози, исто така земјите учеснички можат да идентификуваат заеднички активности, издвоени од повиците за проектни предлози.

Она што е карактеристично за ИПА – Прекуграничните програми кои ги спроведува Република Македонија е дека секоја од нив има посебен начин на управување. На пример прекуграничната соработка со Бугарија се реализира под заедничко управување (shared management), со Грција се реализира преку транзициско управување (transitional management), додека пак програмите со Албанија и Косово се реализираат под централизирано управување. За ИПА – Прекуграничните програми меѓу Република Македонија и Република Албанија, како и помеѓу Република Македонија и Република Косово, соодветните делегации на Европската Унија во секоја земја функционираат како договорни тела¹⁴⁰. Во продолжение накусо се објаснети ИПА – Прекуграничните соработки на Република Македонија со останатите земји од регионот.

ИПА Програма за прекугранична соработка Македонија – Бугарија
Специфични цели на оваа Програма се: забрзување на одржливиот економски развој во прекуграничниот регион, унапредување на социјалната кохезија, и развивање на привлечноста и квалитетот на живот во прекуграничната област. Заедничкиот технички секретаријат на Програмата е сместен во Кустендил, а неговата подрачна канцеларија е во Струмица. Во пограничниот регион учествуваат југоисточниот, североисточниот и источниот регион од страната на Македонија, и округот на Благоевград и Кустендил од страната на Бугарија¹⁴¹.

Во досегашниот тек на спроведување на Програмата, односно во трите повици за проектни предлози објавени досега, финансирани се вкупно 53 добитни проекти, во вкупен износ на апсорбирани средства од околу 11,53 мил. евра средства на Европската Унија за двете страни. За македонските партнери во овие 53 проекти, досега, доделени се вкупно околу 5,72 мил. евра неповратни средства на Европската Унија, кои се сметаат за апсорбирани на национално ниво од оваа СВС – Програма.

¹⁴⁰ Министерство за локална самоуправа, Од соседство до партнерство, ИПА прекугранична програма помеѓу Република Грција и Република Македонија 2007 – 2013, 2012 година, стр. 4

¹⁴¹ http://www.sep.gov.mk/content/?id=20#.UshY_vuUZjQ

Табела бр. 4 Распределба на средства по повици за прекугранична соработка
Македонија – Бугарија (во евра)

Повик	Вкупно	Македонија	Бр. на проекти	Искористени
1 повик	6.172.804	2.990.000	35	3.490.280
2 повик	8.036.291	2.730.000	33	/
3 повик	4.861.463,23	2.397.616,39	27	/

ИПА Програма за прекугранична соработка Македонија – Грција Специфични цели на оваа Програма се: економски развој на пограничните региони; унапредување на инфраструктурата за туризам и транспорт, како и подобрувања на животната средина и активности од типот луѓе – кон – луѓе. Заедничкиот технички секретаријат е сместен во Солун, а неговата подрачна канцеларија е предвидено да биде отворена во Битола¹⁴².

Во пограничниот регион се вклучени: Пелагонискиот, Вардарскиот, Југоисточниот и Југозападниот регион од страната на Македонија, и регионите на Лерин, Пела, Серес и Солун од страната на јужниот сосед.

Во досегашниот тек на спроведување на Програмата, односно во четирите повици за проектни предлози кои беа објавени досега, беа вкупно финансирани 38 добитни проекти, во вкупен износ на апсорбирани средства од околу 16,2 мил. евра, средства на Европската Унија наменети за двете земји. За македонските партнери во овие 38 проекти досега, доделени се вкупно околу 5,07 мил. евра неповратни средства на Европската Унија, кои се сметаат за апсорбирани на национално ниво од оваа СВС – Програма.¹⁴³

¹⁴² Исто

¹⁴³ Исто

Табела бр. 5 Распределба на средствата по повици за прекугранична соработка
Македонија – Грција (во евра)

Повик	Вкупно	Македонија	Бр. на проекти	Искористени
1 повик	6.188.651	2.251.302	18	
2 повик	14.010.347	4.923.065	20	4.850.623,78
3 повик	7.514.217	3.514.217	/	/

ИПА Програма за прекугранична соработка Македонија – Албанија
Специфични цели на Програмата се: поттикнување на прекуграничниот економски, еколошки и социјален развој преку економски развој со акцент на унапредување на туризмот, одржлив развој на животната средина со акцент на заштитата, унапредувањето и управувањето на природните богатства и екосистеми и социјална кохезија и културна размена преку активности од типот луѓе-кон-луѓе и институции-кон-институции¹⁴⁴.

Заедничкиот технички секретаријат се наоѓа во Струга, а подрачната канцеларија е во Елбасан. Во пограничниот регион се вклучени: Пелагонискиот, Југозападниот и Полошкиот регион на македонска страна и регионите на Дебар, Корча и Елбасан на албанска страна.

Во досегашниот тек на спроведување на Програмата, односно во трите Повици за проектни предлози кои беа објавени досега, беа финансирани вкупно 41 добитен проект, во вкупен износ на апсорбирани средства од околу 3,64 мил. евра, средства на Европската Унија за обете страни. За партнерите од Македонија во овие 41 проект, досега, доделени се вкупно околу 3,47 мил. евра неповратни средства, кои се сметаат за апсорбирани на национално ниво од оваа СВС – Програма¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Исто

¹⁴⁵ Исто

Табела бр. 6 Распределба на средства по повици за прекугранична соработка
Македонија – Албанија (во евра)

Повик	Вкупно	Македонија	Бр. на проекти	Искористени
1 повик	1.020.000	680.000	17	571.270,46
2 повик	3.525.000	2.200.000	8	662.447,46
3 повик	4.995.000	2.700.000	25	2.680.203

Во текот на 2012 година Европската комисија донесе одлука за интервенција во двете земји со тоа што годишните алокации за оваа програма за 2012 и 2013 година беа префрлени од втората компонента на ИПА во првата компонента на ИПА. Според годишниот извештај за ИПА од 2013 година, причина за ваков чекор на Европската комисија беше „лошото досие од спроведувањето на билатералната прекугранична соработка со Албанија”¹⁴⁶.

ИПА Програма за прекугранична соработка Македонија – Косово Специфични цели на Програмата се: да се унапредуваат добрососедските односи, да се негува стабилноста, безбедноста и просперитетноста, преку економски развој со акцент на одржлив развој на животната средина, заштитата, унапредувањето и управувањето на природните богатства и екосистеми, како и да се охрабри хармоничниот, рамнотежен и одржлив развој.

Заедничкиот технички секретаријат се наоѓа во Куманово, а подрачната канцеларија е во Гјилане. Во пограничниот регион се вклучени: Североисточниот, Скопскиот и Полошкиот регион од македонска страна, и Централниот, Јужниот и Источниот економски Регион од косовска страна.

¹⁴⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en.pdf

2.6. ИПА – Компонента 3 – Регионален развој

Со компонентата за регионален развој се поддржуваат земјите за развој на политики, како и за подготовка за спроведување и управување со кохезивната политика на Заедницата, особено за нивна подготовка за Европскиот фонд за регионален развој и Кохезивниот фонд¹⁴⁷.

Цели на оваа компонента се:

- Подготовка на земјите – кандидатки за програмирање, спроведување и управување со Структурниот фонд и Кохезивниот фонд.
- Спроведување на проекти кои се во согласност со приоритетите на Заедницата и националните приоритети, особено во секторите на транспорт и животна средина.

Генерално, компонентата поддржува 3 главни области: транспорт, животна средина, регионална конкурентност, меѓутоа, Република Македонија е влезена во две од нив, т.е. транспорт и животна средина преку¹⁴⁸:

- Проекти за транспортна инфраструктура, која се фокусира на поврзување со ТЕН-Т мрежите;
- Проекти од животната средина поврзани со управување со отпад, водоснабдување, градски отпадни води и квалитет на воздух, енергетска ефикасност, обновлива енергија и непречен урбан – транспорт;
- Преструктурирање на индустриските зони, вклучувајќи санација на загадените локации и земјиште;
- Стратешката цел на ОПРР е да се подобрат условите за одржлив развој на Република Македонија преку подобрување на транспортната и инфраструктурата на животната средина за подобра комуникација со седите, но и обезбедување на квалитет на животот и економски развој.

Првата Оперативна програма е изготвена за периодот 2007 -2009 и потпишана е Спогодба за финансирање за соодветниот период. Оваа Оперативна програма е модифицирана двапати и тоа за периодот 2010 – 2011 и 2012 – 2013.

¹⁴⁷ <http://www.sep.gov.mk/content/?id=21#.UshZLPuUZjQ>

¹⁴⁸ Исто

Оперативните програми се изработуваат од страна на Министерството за транспорт и врски и Министерството за животна средина и просторно планирање. Изработката на овие програми се спроведува во тесна соработка, односно консултации со Европската комисија, а истите се одобруваат со одлука на Европската комисија.

Оперативните програми содржат¹⁴⁹:

- Опис на избраните стратешки приоритети, земајќи ги предвид стратешката кохерентна рамка, како и секторските, тематските и/или географските механизми на концентрација на помошта и резултатите од претходната проценка;
- Информации за приоритетните оски и мерките кои се поврзани со нив, како и специфичните цели. Доколку постои можност, целите се квантифицираат со користење на одреден број на индикатори. Преку индикаторите се одредува напредокот во однос на спроведувањето на избраните мерки, вклучувајќи ја и ефективноста на целите како дел од приоритетите и мерките;
- Опис на активностите кои се поврзани со техничката помош, кои се спроведуваат за секоја приоритетна оска. Финансиската поддршка за техничката помош за приоритетните оски може да биде максимум 6 % од средствата алоцирани за оперативната програма. Во вонредни случаи и при целосна оправданост, имајќи го предвид обемот на оперативната програма, вредноста може да достигне и до 10 %;
- Идентификација на крајните корисници за секоја мерка, очекуваните селективни модалитети и можните специфични критериуми за селекција;
- Предложени индикатори и модалитети за проценка и мониторинг, вклучувајќи ги активностите кои се поврзани со индикативната проценка и временската рамка;
- За регионалната развојна компонента, се прикажува индикативната листа на големи (капитални) проекти;

¹⁴⁹ http://www.moep.gov.mk/wp-content/uploads/2015/01/IPA_mk-brosura.pdf, стр. 3

- Опис на релевантните структури и надлежни органи за управување, односно менаџирање на Оперативната програма.

Како дел од Оперативната програма, реализацијата на големите проекти може да се финансира преку третата компонента на ИПА – Регионален развој.

Големите проекти во себе вклучуваат серија на одредени работи, активности и услуги, но има за цел да оствари дефинитивна и неделива цел со прецизна економска или техничка природа. Преку оваа компонента се реализираат проектите кои имаат јасно определени цели за чија реализација трошоците беа поголеми од десет милиони евра.

Големите проекти се доставуваат до комисијата за одобрување преку релевантната оперативна единица (структура). Преку одлуката за одобрување на проектот се дефинираат физичкиот обем на работата и подобните трошоци за кои се применува стапката за кофинансирање за приоритетните оски. Одлуката се проследува со – билатерален договор со земјата – корисник на помошта, во кој се наведуваат претходно споменатите елементи.

При доставување на проектот до комисијата за одобрување, оперативната единица потребно е да ги обезбеди следниве информации:¹⁵⁰

- Информации за органот кој е надлежен за спроведување, односно имплементација;
- Информација за природата на инвестицијата и опис на нејзиниот финансиски обем и локација;
- Резултати од физибилити студиите;
- Временска рамка за имплементација на проектот пред престанокот на важноста на соодветната Оперативна програма;
- Проценка на целокупната социоекономска рамнотежа на активноста која се базира на анализата на трошоци – добивки врз секторот на кој се однесува предвидената мерка, проценка на социоекономската ситуација на земјата – корисник, и (доколку преземената активност инволвира трансфер на активности од регион во некоја земја членка) и на социоекономското влијание на тој регион;
- Анализа на влијанието на активноста врз животната средина;

¹⁵⁰ Исто, стр. 4

- Финансиски план преку кој се прикажува целокупната очекувана финансиска поддршка и планираната финансиска поддршка од ИПА, од Европската инвестициона банка, Европскиот фонд за инвестиции и други извори на финансирање кои се достапни преку Европската Заедница.

Целокупниот процес на управување со средствата од ИПА – фондот за третата компонента, Регионален развој поврзан со финансирање на големи проекти, може да се подели на пет дела: програмирање, изработка на проект, имплементација, контрола, мониторинг и проценка.

Во рамки на Програмата за регионален развој 2007 – 2013 склучени се вкупно 65 договори, во вкупна вредност од 341.568.142,81 евра. Уделот на средствата распределени од ИПА во склучените договори изнесува 156.553.097,79 евра. Ова се должи на фактот што вкупната вредност на склучените договори ги вклучува средствата од ИПА и националното кофинансирање од проектот „Доизградба на Коридорот X”, кој се финансира од ИПА и со заеми од ЕИБ и ЕБРД. Од аспект на примената на различни видови договори, во Програмата за регионален развој најчесто се користат:

1. рамковни договори (23 склучени договори), во вкупен износ од 4.202.891,50 евра, со просечен износ на поединечен договор од 182.734,41 евра;
2. градежни работи (19 склучени договори), во вкупен износ од 298.932.577,60 евра, со просечен износ на поединечен договор од 15.733.293,56 евра;
3. услуги (18 склучени договори), во вкупен износ од 37.719.935,00 евра, со просечен износ на поединечен договор од 2.095.551,94 евра, и
4. набавки (26 склучени договори), во вкупен износ од 15.396.424,86 евра, со просечен износ на поединечен договор од 356.369,36 евра¹⁵¹.

Најголем вкупен износ на доделени средства се забележува кај категоријата градежни работи (вкупен износ од 298.932.577,60 евра) и кај категоријата услуги (вкупен износ од 37.719.935,00 евра). Најголем просечен износ на поединечен договор има во категоријата градежни работи (15.733.293,56 евра), како и во категоријата услуги (2.095.551,94 евра). Најмал просечен износ на поединечен договор има во категоријата рамковни договори (182.734,41 евра). Според големината на финансиските алокации,

¹⁵¹ Евротинк – Центар за европски стратегии, Колекески Александар, Предизвиците во управувањето со инструментот за претпристапна помош, Скопје, 2017 година, стр. 17

најголем удел имаат договорите од категоријата градежни работи (88 %). Услугите се застапени со 11 %, рамковните договори со 1%, додека набавките се застапени со 0,02 %. Меѓу доделените 19 договори за градежни работи, во вкупен износ од 298.932.577,60 евра, најголеми износи се забележани кај следниве три договори:

1. Изградба на нов автопат, делница Демир Капија – Смоквица, како дел од Пан-европскиот коридор X, во износ од 210,148,177.23 евра. Корисник: Министерство за транспорт и врски и јавното претпријатие за државни патишта.
2. Градежни работи за обновување и реконструкција на железничката пруга Битола – Креница, како дел од Коридорот X, во износ од 18.995.945,10 евра. Корисник: Министерство за транспорт и врски и јавното претпријатие за железничка инфраструктура.
3. Изградба на пречистителна станица за отпадни води во Прилеп, во износ од 9,667,773.79 евра. Корисник: Министерство за животна средина и просторно планирање¹⁵².

2.7. ИПА – Компонента 4 – Развој на човечки ресурси

Четвртата компонента за развој на човечки ресурси има за цел да ги поддржува земјите кандидатки во развојот на политики, како и во подготовката за спроведување и управување со кохезивната политика на Заедницата, особено во смисла на нивна подготовка за **Европскиот социјален фонд (ЕСФ)**¹⁵³.

Истата е во согласност со Европската стратегија за вработување и ревидираната Лисабонска стратегија и ги зема предвид целите на Заедницата на полето на вработувањето, социјалното вклучување, образование и обука, еднаквост на половите.

Приоритетите од компонентата 4 за развој на човечки ресурси се во согласност со регулативата за ЕСФ за 2007 – 2013¹⁵⁴:

¹⁵² Евротинк – Центар за европски стратегии, Колекески Александар, Предизвиците во управувањето со инструментот за претпристапна помош, Скопје, 2017 година, стр. 18

¹⁵³ <http://www.sep.gov.mk/content/?id=22#.UshZwPuUZjQ>

¹⁵⁴ Исто

- Зголемување на приспособливоста на работниците и на претпријатијата, особено доживотното учење, поттикнување на претприемништвото и услугите за поддршка во контекст на реструктурирањето.
- Зголемување на пристапот до вработување, спречување на невработеноста, особено со поттикнување на модернизацијата на институциите на пазарот на работна сила, спроведување на активни и превентивни политики и активности за зголемување на учеството на жените.
- Засилување на социјалното вклучување на луѓето од загрозените групи и борба против сите форми на дискриминација на пазарот на работна сила.
- Поттикнување партнерства и создавање мрежи на полето на вработувањето и социјалното вклучување.
- Проширување и подобрување на инвестирањето во човечки капитал, особено со поттикнување на реформи во системот на образование и системот на обука.
- Зајакнување на институционалниот капацитет и ефикасност на јавната администрација и јавните служби, социјалните партнери и релевантните невладини организации во вработувањето и социјалните области.

Приоритетите се, исто така, во согласност со целите од Лисабонската стратегија: **забрзување на економскиот раст, охрабрување на иновациите и креирање на повеќе и подобри работни места.**

Четвртата компонента се фокусира на три приоритетни области: вработување, образование и обука и социјална вклученост.

Целта е да се привлечат и да се задржат повеќе лица во работен однос, да се модернизира системот за социјална заштита, да се зголемат инвестициите во човечкиот капитал за да се оствари поголем раст, креирање на подобри работни места и да се зголеми национална конкурентност на меѓународно ниво¹⁵⁵.

Приоритетните оски и мерки се следните¹⁵⁶:

- **Приоритетната оска 1: Вработување:** привлекување и задржување на повеќе лица во работен однос со:

¹⁵⁵ Исто

¹⁵⁶ Исто

- **Мерка 1.1.** Понатамошен развој на Агенцијата за вработување и подобрување на условите за вработување,
- **Мерка 1.2.** Поддршка на спроведувањето на Стратегијата за вработување и на Националниот акционен план за вработување,
- **Мерка 1.3.** Интегрирање на младите невработени, жените и подолго невработените лица на пазарот на труд,
- **Мерка 1.4.** Намалување на сивата економија преку изнаоѓање на начини за нејзина легализација;
- **Приоритетна оска 2:** Образование и обука – инвестирање во човечки капитал преку подобро образование и вештини со:
 - **Мерка 2.1.** Модернизација на образовните системи и системите за обука,
 - **Мерка 2.2.** Овозможување на достапност до квалитетно образование за етничките заедници
 - **Мерка 2.3.** Развивање на образованието за возрасни и доживотно учење.
- **Приоритетна оска 3:** Социјално вклучување – промовирање на пазарот на трудот отворен за сите со:
 - **Мерка 3.1.** Поддршка на процесот на социјална вклученост на ранливите групи на населението и изолираните зони,
 - **Мерка 3.2.** Интегрирање на малцинствата
 - **Мерка 3.3.** Јакнење на релевантните чинители.
- **Приоритетна оска 4:** Техничката помош има за цел поуспешна реализација на предвидените активности и постигнување на саканите и предвидените цели, ефикасно следење, евалуација, администрирање на проектите и информирање. А средства кои ќе се користат за техничка помош на сите институции вклучени во овој процес се веќе испланирани. Воедно, оваа помош има за цел обучување и подготовка на нашите национални институции што поефикасно да ги користат средствата кои ќе стојат на располагање на нашата земја преку Европскиот социјален фонд.

Сумарниот преглед на средствата од Програмата за развој на човечки ресурси покажува дека во анализираниот период (2007 – 2013) вкупниот буџет ставен на располагање во рамки на оваа компонента изнесува 54.424.077,95 евра. Од оваа сума,

исплатени се средства во износ од 19.568.242,31 евра, што претставува 36 %. Договори се склучени за дополнителни средства во износ од 35.053.180,18 евра (19 %). Кога овие две ставки ќе се пресметаат заедно, процентуалната искористеност изнесува вкупно 55 %, што значи дека 45 % од средствата остануваат неискористени, односно за нив не се склучени договори.¹⁵⁷

Во рамки на Програмата за развој на човечки ресурси 2007 – 2013 склучени се вкупно 75 договори, во вкупна вредност од 35.053.183,18 евра. Уделот на средствата од ИПА во склучените договори изнесува 29.795.203,15 евра. Од аспект на примената на различните видови договори, во Програмата за развој на човечки ресурси најчесто се користат:¹⁵⁸

1. грантови (35 склучени договори), во вкупен износ од 8.164.373,93 евра, со просечен износ на поединечен договор од 233.267,83 евра;
2. рамковни договори (16 склучени договори), во вкупен износ од 2.275.687 евра, со просечен износ на поединечен договор од 142.230,44 евра.
3. твининг проекти (8 склучени договори), во вкупен износ од 11.092.491,73 евра, со просечен износ на поединечен договор од 1.386.561,47 евра, и
4. услуги (7 склучени договори), во вкупен износ од 8.829.100,00 евра, со просечен износ на поединечен договор од 1.261.300,00 евра.

Најголем просечен износ на поединечен договор има во категоријата твининг проекти (1.386.561,47 евра), како и во категоријата набавки (138.020,20 евра). Најмал просечен износ на поединечен договор има во категоријата грантови (233.267,83 евра). Според големината на финансиските алокации, најголем удел се забележува кај твининг проекти (32 %). Услугите се застапени со 25 %, грантовите со 23 %, градежните работи, директните грантови и рамковните договори имаат удел од 6 % секој, а набавките имаат најмал удел од 2 %.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Евротинк – Центар за европски стратегии, Колекески Александар, Предизвиците во управувањето со инструментот за претпристапна помош, Скопје, 2017 година, стр. 18

¹⁵⁸ Исто., стр. 19

¹⁵⁹ Исто.

2.8. ИПА – Компонента 5 – Рурален развој ИПАРД

Компонентата за рурален развој (ИПАРД) е петтата компонента од ИПА. Таа, меѓу другото, особено придонесува за одржливо приспособување на земјоделскиот сектор и на руралните предели, како и за подготвувањето на земјите-кандидати за спроведување на законодавството на Европската Унија во врска со Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) и сродните политики¹⁶⁰.

Компонентата за рурален развој ги поддржува земјите-кандидати во развивање на политики, како и во подготовки за спроведување и за управување со ЗЗП на Унијата.

Согласно Регулативата (ЕЗ) бр. 1085/2006 од 17 јули 2006 година, ИПАРД компонентата може да има особен придонес кон финансирањето на видовите на активности определени со Регулативата (ЕЗ) бр. 1698/2005 од 20 септември 2005 година за поддршка на руралниот развој преку Европскиот земјоделски фонд за рурален развој (ЕАФРД).

Целите на ИПАРД компонентата се¹⁶¹:

- подобрување на пазарната ефикасност и примена на стандардите на Унијата;
- поддршка за подготвителни активности за примена на агроеколошките мерки и локалните стратегии за рурален развој и поттикнување на развојот на руралните економии.

Владата на Република Македонија како приоритети за поддршка со ИПАРД првично ги определи следниве сектори:

- Месо и млеко;
- Овошје и зеленчук; и
- Грозје и вино.

Конкретните мерки за поддршка на земјоделството и руралниот развој во рамките на ИПАРД и групи инвестициски активности по поединечни мерки се утврдени во **Програмата за користење на средствата од Инструментот за претпристапна помош за рурален развој на Европската Унија (ИПАРД) за период 2007 – 2013 година.**

¹⁶⁰ Исто

¹⁶¹ Исто

Оваа Програма ги утврдува и соодветните прифатливи трошоци за инвестициите, финансирањето на мерките, дефинирањето на корисниците на финансиската помош и условите за нејзино користење¹⁶².

Програмата ИПАРД се состои од збир на приоритетни оски, како и соодветни мерки и активности за спроведување (група на инвестиции), но и опис на потребниот финансиски придонес. Приоритетните оски на ИПАРД – програмата се во согласност со

Националната стратегија за земјоделство и рурален развој (2007 – 2013 година), а се однесуваат на стратегијата и целите за развој на земјоделскиот сектор и руралните средини во периодот 2007 – 2013 година, обезбедуваќи дополнителна вредност на претпристапниот процес.

Мерките се концентрираат врз подобрување на конкурентноста на економски одржливите земјоделски стопанства и прехранбената индустрија во избраните потсектори, преку политиките за инвестирање во подобрување на технолошката и пазарната инфраструктура, насочени кон зголемување на додадената вредност на земјоделските производи и усогласување со стандардите на Европската Унија за квалитет, хигиена и безбедност на храната, благосостојба на животните и заштита на животната средина.

Придонесот на Европската Унија за рурален развој на ИПА, за 2007 – 2011 година (според потпишани спогодби за финансирање) е распределен на следениов начин:

¹⁶² Исто

Табела бр. 7 Финансиски средства од програмата ИПАРД,
за Република Македонија за периодот од 2007 – 2011 година

година	2007	2008	2009	2010	2011	вкупно 2007 – 2011
вкупно ИПАРД	2.100.000	6.700.000	10.200.000	12.500.000	16.000.000	47.500.000

Извор: Секретаријат за европски прашања при Влада на Република Македонија

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

Помошта од ИПАРД има за цел да придонесе за подобрување на квалитетот на животот кај населението во руралните средини, зголемен приход и создавање на можности за вработување преку развој и диверзификација на активностите на и вон земјоделските стопанства, како противтежа за разликите помеѓу регионите и во однос на урбаните средини¹⁶³.

Табела бр. 8 Податоци за поднесени/одобрени барања и стапката на одобрување¹⁶⁴

бр. на јавен повик	поднесени барања	одобрени барања	стапка на одобрување (%)
01/2009	133	24	18,0
01/2010	112	36	32,2
01/2011	74	40	54,1
02/2011	60	26	43,3
03/2011	92	27	29,3
01/2012	65	14	21,5

Акредитацијата на ИПАРД агенцијата, т.е. на мерките од Програмата се случи во декември 2009 година, за програма која требаше да се спроведува со почеток во 2007

¹⁶³ Исто

¹⁶⁴http://www.ipard.gov.mk/files/attachment/0000/0276/GODISEN_IZVESTAJ_ZA_SPROVEDUVANJE_NA_IPARD_2011_mk_.pdf

година. По објавувањето на првиот повик се разоткрија и проблемите¹⁶⁵ во однос на: комплицираната процедура и високите трошоци за аолицирање, необјективноста на критериумите за мерење на исполнувањето на целите и приоритетите на Програмата, т.е. непостоењето индикатори за успех и постоењето на можност за евентуални злоупотреби при распределбата на средствата.

Спроведувањето на Програмата е регулирано со Уредба на Владата¹⁶⁶. Постојат голем број на објективни и субјективни недостатоци кои започнуваат со задоцнетото акредитирање на ИПАРД, но и сериозни недостатоци во однос на кадровскиот потенцијал затоа што соодветните институции не се во можност навремено и континуирано да се екипираат и да ги задржат кадрите, да воспостават ефективно спроведување на Програмата без загуби на големи суми на алоцирани средства, како и да воспостават соработка со други надлежни институции.

Ризиците за петтата компонента на ИПА се¹⁶⁷:

- Недостиг на вработени и заминување на вработените од структурите;
- Можен поврат на средствата во согласност со n +3 правилото;
- Недоволна соработка со Министерството за животна средина и просторно планирање како техничко тело во однос на обврските кон Агенцијата;
- Несоодветна употреба на база на референтни цени.

Сите овие недостатоци резултираат со изразено ниска искористеност на расположливите средства и со префрлање на дел од средствата од петтата компонента на ИПА во првата компонента на ИПА, т.е. средствата наменети за земјоделство и рурален развој и се доделуваат на управување на Светската банка на барање на Владата на Република Македонија.

Анализирањето на искористеноста на средствата од ИПАРД навистина претставува голем предизвик, во недостиг на достапни, транспарентни и релевантни податоци од страна на надлежните институции од тој аспект, со што постои голем простор за произволни толкувања и за манипулирање со податоците.

¹⁶⁵ Court of Auditors – Special Report No. 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01)

¹⁶⁶ Уредба за начинот и за постапката за користење финансиска поддршка за мерките за рурален развој финансирани од V компонента (Службен весник на Република Македонија број 112/2009)

¹⁶⁷ http://www.ipard.gov.mk/files/attachment/0000/0276/GODISEN_IZVESTAJ_ZA_SPROVEDUVANJE_NA_IPARD_2011_mk_.pdf

Искористувањето на средствата од ИПА програмите и петте компоненти на ИПА, во периодот на 2007 година имаа значително низок просек на правилна алокација и искористеност на средствата, за што како причина се сметаше слабиот капацитет на институциите. Во периодот после 2007 година, со градењето на капацитетите на институциите во државната администрација се зголеми процентот на искористеност на овие средства, но не во посакуваниот размер, што е знак дека Република Македонија и понатаму треба да работи на подобрување на капацитетите со цел да има максимално искористување на овие финансии.

2.9. Инструмент за претпристапна помош на Европската унија за периодот 2014 – 2020 година – (ИПА II)

Инструментот за претпристапна помош (ИПА), како дел од пакетот на надворешни акции на Европската унија продолжи да функционира и за програмскиот период 2014 – 2020 година. Овој нов Инструмент е пошироко познат под името ИПА II. Процесот за поставување на структурата и на принципите на ИПА II започна во декември 2010 година. Конференцијата одржана во Брисел, симболично го означил почетокот на консултациите за ИПА II, по што следеа широки консултации со различните засегнати страни во текот на 2011, 2012 и 2013 година. Врз основа на консултациите, научените лекции и стекнатото искуство од тековната ИПА, беа подготвени основните документи и беа утврдени општите принципи за натамошното користење на ИПА II.

Регулативата за ИПА II беше донесена на 11 март 2014 година¹⁶⁸, а Правилата за спроведување поблиску се уредени во документот Правилата за спроведување (Регулатива за спроведување) која е донесена на 2 мај 2014 година¹⁶⁹. Во овие документи беа предвидени одредени новини што имаат влијание на програмирањето, воведувајќи сеопфатен и стратешки пристап кон претпристапната помош. Во суштина ИПА II не се

¹⁶⁸ Регулативата (ЕУ) бр. 231/2014 од 11 март 2014 година за воспоставување на инструментот за претпристапна помош (ИПА II). Иако беше донесена дури во март 2014 година, Регулативата е применлива од 1.1.2014 година

¹⁶⁹ Регулатива за спроведување на Комисијата (ЕУ) бр. 447/2014 од 2 мај 2014 година за конкретните правила за спроведување на Регулативата (ЕУ) бр. 231/2014 на Европскиот парламент и Советот за воспоставување на инструментот за претпристапна помош (ИПА II)

разликува од ИПА I, па така општата цел е дефинирана како „...да се обезбеди помош за корисниците наведени во Анекс I во донесувањето и спроведувањето на политичките, институционалните, правните, административните, социјалните и економските реформи коишто се бараат од тие корисници за да бидат во согласност со вредностите на Унијата и постепено да се усогласат со правилата, стандардите, политиките и практиките на Унијата, а во насока на членство во истата”¹⁷⁰. Како земји – корисници на ИПА II се: Албанија, Босна и Херцеговина, Исланд, Косово, Црна Гора, Србија, Турција и Република Македонија.

Клучни промени што ги воведува ИПА II:

- Области на политики, наместо компоненти;
- Секторски пристап, заснован врз конвергенцијата со националните стратегии;
- Поголем фокус врз стратешкото повеќегодишно програмирање;
- Насоченост кон резултати/успешност;
- Поголема флексибилност – можна пренамена на финансиски средства во зависност од успешноста;
- Поедноставена постапка за пренос на управувањето.

Новиот Инструмент цели кон постојаност на дејствувањето и поттикнување на поблиска соработка помеѓу четирите генерални директорати во Европската комисија (Генералниот директорат за проширување, Генералниот директорат за вработување, Генералниот директорат за меѓународна соработка и развој политика и Генералниот директорат за регионална политика), во одредување на една заедничка стратегија за секоја посебна земја. Целокупната координација на ИПА II му е доделена на Генералниот директорат за проширување, со исклучок на поддршката за земјоделството и руралниот развој, која што останува во надлежност на Генералниот директорат за земјоделство и рурален развој. За разлика од тековната ИПА, статусот на земјата корисник на помошта нема да влијае на типот и јачината на интервенциите, вклучувајќи го и пристапот до средствата расположливи за различните „области на дејствување” туку ќе биде приспособена на потребите и капацитетите на секоја земја корисничка, поодделно. Како и секоја помош за надворешно дејствување на Европската унија, ИПА II ќе биде повеќе

¹⁷⁰ Член 1 од Регулотивата за ИПА II.

ориентирана кон резултати. Па така главното мото е да се осигури дека претпристапната помош има долгорочно влијание и ќе ја подобри ситуацијата во земјите – корисници односно ќе го помогне унапредувањето во процесот на пристапување. Резултатите ќе се мерат на основа на јасно поставени цели, како и врз база на реални показатели за мерење на постигнувањата. Новитет во ИПА II е и елементот на успешност, што подразбира дополнителни средства за оние земји кои што ќе покажат добри резултати, како и поголема флексибилност во пренамената на средствата.

За периодот 2007 – 2013 год., ИПА располагаше со буџет од околу 11,5 милијарди евра. Буџетот за ИПА II е речиси идентичен – 11,7 милијарди евра за периодот 2014 – 2020 година.

Со ИПА II се напуштаат петте компоненти од претходната генерација на ИПА (ИПА 2007 – 2013), со што на земјите – корисници на ИПА им се дава подеднаков пристап до целата содржина на ИПА, независно од нивниот статус. Наместо компоненти, помошта ќе се насочува кон следните области на политики:

- Реформи при подготовката за членство во Европската Унија и соодветно градење на капацитети и институции;
- Социо – економски и регионален развој;
- Вработување, социјални политики, образование, унапредување на родовата еднаквост и развивање човечки ресурси;
- Земјоделство и рурален развој;
- Регионална и територијална соработка.

Со ИПА II се става поголем акцент врз начелото на партнерство и улогата на парламентите. Регулативата ја обврзува Комисијата „во принцип, да дејствува во партнерство со корисниците во подготовката, спроведувањето и мониторингот на помошта”, појаснувајќи дека партнерството треба да ги вклучува: „онаму каде што е соодветно, надлежните национални и локални тела, како и невладините организации”. Дополнително, Комисијата треба да ја охрабрува и „координацијата помеѓу релевантните чинители”. Исто така, и невладините организации може да бидат директни корисници на помошта¹⁷¹. Кога ќе се земат во предвид овие одредби заедно со одредбите од

¹⁷¹ Член 4 од Регулативата за ИПА II.

Регулативата за спроведување на ИПА II¹⁷², јасно е дека особено се охрабрува партнерството помеѓу корисниците на национално ниво.

Регулативата за ИПА II изречно го охрабрува парламентарниот надзор во земјите корисници. Затоа, националните парламенти (особено парламентарните комисии за европски прашања) понатаму ќе играат клучна улога во програмирањето и мониторингот на ИПА II, со цел овозможување ефективен надзор над апсорпцијата на фондовите на ЕУ. Меѓутоа, во зависност од воспоставените парламентарни практики, голем број парламентарни секторски комисии, исто така, учествуваат во процесот за надзор. Практиките во земјите – корисници на ИПА покажуваат недостиг на вклученост на парламентите во речиси сите фази на спроведувањето на ИПА, вклучително и во нејзиното програмирање.

Имајќи го предвид претходно изнесеното може да се констатира дека со воведувањето на ИПА 2 државата треба реформите да ги насочи кон поконкретна подготовка на капацитетите и институциите за да можат да се интегрираат во европскиот систем. Достапната помош од овој инструмент треба да го интензивира социоекономскиот развој на земјата, да создаде поголеми можности за вработување и за развој на образованието, да биде добра основа за креирање на ефикасни социјални политики, да го поддржи развојот на земјоделството и да ја унапреди регионалната соработка.

¹⁷² Член 4 од Регулативата за ИПА II.

ПОГЛАВЈЕ 3 – АПСОРПЦИСКИ И АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА ИСКОРИСТУВАЊЕ НА ПРЕТПРИСТАПНАТА ПОМОШ ОД ПРОГРАМИТЕ И ФОНДОВИТЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

3.1. Менаџментот на човечки ресурси и јавната администрација во Република Македонија

3.1.1. Значење на менаџментот на човечки ресурси

Менаџментот на човечките ресурси е дел од науката за менаџментот која ги проучува сите аспекти поврзани со вработените во организациите. Како една од поновите научни дисциплини, таа денес има сè поголемо значење, бидејќи овозможува унапредување на перформансите на организациите преку соодветно управување на човечките ресурси. Со оглед на предметот на проучување, оваа научна област не се развивала во изолација, туку пред се во поширок контекст на индустриските промени и економскиот развој и претставува одговор на големите и континуирани промени кои што ги имала индустријализацијата врз општеството и работата.

Современиот менаџмент на човечки ресурси се однесува на практиката и политиката која што е потребна за да се извршат менаџерските задачи во врска со персоналните прашања, а особено со вработувањето, обуката и развојот, оценката на перформансите и наградувањето на вработените во компанијата, како и обезбедување на добра работна атмосфера. Во таа смисла, под менаџмент на човечките ресурси подразбираме дел од организацијата која со својата дејност придонесува за постигнување на стратешките цели на организацијата на тој начин што ќе привлече, ќе задржи квалитетни и стручни вработени и ќе ги мотивира да работат на ефективен и ефикасен начин.

Особеностите на менаџментот на човечките ресурси произлегува од фактот што луѓето со своите стручни квалификации, квалитети, способности, специфичности, улогата

и значењето во процесот на работење претставуваат кадровска основа и услов за успешност на работењето на организацијата. Нивната специфичност и нивното значење помеѓу останатото се гледаат во следното¹⁷³:

- Човечките ресурси за разлика од останатите ресурси можат да ги стават во функција сите умствени, физички и други потенцијали со кои што располагаат;
- Човечкиот потенцијал кој што е добро вкомпониран и насочен во правец на тимскиот концепт на работа обезбедува синергиски ефект кој што вкупните резултати на работа ги прави поголеми од поединечно остварените резултати;
- Резултатите на работата на поединецот, групата, тимовите и организацијата во целина, помеѓу останатото зависат и од однесувањето и мотивираноста на вработените и менаџерот;
- Единствено човекот може да формира визија, да проектира стратегија, да има идеја, да создава креации, да осмислува нови производи и слично;
- Одделни знаења, способности, квалитет и нивоа претставуваат личен и по многу работи единствен потенцијал на организацијата, особено ако добро се вкомпонираат и на вистински начин се насочат кон остварувањето на организациските цели;
- Човечките ресурси имаат долгорочно влијание на работењето на организацијата помеѓу останатото и поради тоа што дејството на одредени одлуки и промени може со години да се одразува на вкупните ефекти на работењето;
- Односот на организацијата кон човечките ресурси има повеќекратно дејство од економска, социјална и здравствена природа;
- Човечките ресурси имаат способност за самообновување и развој, со тоа што со нивната употреба не се обезвреднуваат и не се намалуваат, туку се потврдуваат и зголемуваат;
- Човечките ресурси се поврзани со сите деловни функции бидејќи остварувањето на истите е скоро незамисливо без вклучување на човекот и неговите умствени и други потенцијали;

¹⁷³ Radnička štampa, Kulić, Ž., 2005, Upravljanje ljudskim potencijalima, Beograd, 2005 g, str. 22

- Вложувањето во човечките ресурси е поисплатливо од вложувањето во било кои други ресурси, бидејќи без човекот и неговата работа нема ни додадена вредност, односно новосоздадени вредности.

Сите овие карактеристики на современиот менаџмент на човечките ресурси недвосмислено ја покажуваат комплексноста и поврзаноста на сите функции на оваа научна дисциплина, потоа нејзиното огромно значење за развојот на организациите во современи услови, како и потребата од стратешки пристап кон човечките ресурси.

Менаџментот на човечки ресурси е значаен за развој на ефикасна и отчетна јавна администрација. Станува збор за изградба на институциите, вклучувајќи ги и развојот и имплементацијата на транспарентни и непристрасни постапки за вработување, длабинската евалуација на перформансите на вработените во локалната самоуправа, можноста за професионален развој, континуираната обука и промоција на етиката во јавната администрација. Значајна улога на менаџментот со човечки ресурси во јавната администрација е и менувањето на менталитетот на избраните функционери, советници и вработени во однос на тоа како треба да работат и да обезбедуваат квалитетни услуги за граѓаните.

3.1.2. Функции на менаџментот на човечки ресурси

Функциите на менаџментот на човечките ресурси во организацијата се однесуваат на голем број на различни активности насочени кон различни аспекти на вработеноста во организацијата. Како најзначајни се издвојуваат следниве:¹⁷⁴

- *Анализа и дизајн на работата* – процес на прибирање на релевантни информации за работата и дефинирање на знаењето, вештините и способностите потребни за обавување на конкретна работа;
- *Планирање на човечките ресурси* – процес во кој врз основа на антиципираните промени во внатрешното и надворешното окружување се предвидуваат потребите за човечки ресурси;

¹⁷⁴ Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Bogičević Milikić Biljana, Menadžment ljudskih resursa, 2008 g, str. 8

- **Регрутирање на кандидати** – процес на привлекување на квалификувани кандидати во доволен број кој ќе и овозможи на организацијата да ги избере најдобрите за пополнување на испразнетите работни места;
- **Селекција на кандидати**– процес во кој се врши избор помеѓу пријавените кандидати за определена работа и се донесува одлука за вработување, односно за одбивање на кандидати;
- **Обука на вработени** – процес насочен кон промените во специфичните знаења, способности, вештини, ставови и/или однесувања насочени кон подобрување на перформансите на вработените на нивното работно место или на некое поврзано работно место;
- **Развој на вработени** – процес на создавање на можности за учење како би им се помогнало на вработените во нивниот личен развој и би се подготвувале за идните барања на работата или за развојот на кариерата;
- **Оценка на перформансите на вработените** – процес во кој се оценуваат индивидуалниот придонес на вработените кон остварување на целите на организацијата во дефинираниот временски рок;
- **Наградување на вработените** – креирање и администрирање на системот на директни (основна плата и заработка базирана на перформансите) и индиректните заработки на вработените (програми за заштита, платени отсуства и погодности);
- **Односи со вработените** – унапредување на односите на релација работодавач-вработен преку колективното преговарање и почитување на законските прописи во областа на работата и работните односи;
- **Заштитата на здравјето и сигурноста на вработените** – преку унапредување на работните услови, програмите за намалување на стресот, намалување на незгодите на работа, советувањата итн.

Во контекст на предметот на истражување на докторската дисертација во овој дел накратко се разработени само некои од претходно споменатите функции.

а) Селекција на кандидати за вработување

Селекцијата е процес во кој се врши избор помеѓу расположливите кандидати за определена работа и се носи одлука за вработување, односно одбивање некој кандидат.¹⁷⁵ Во процесот на селекција најпрво треба да се определат карактеристиките потребни за ефикасно извршување некоја работа (кои се добиени преку анализа на работата), а потоа секој од кандидатите да се оцени според тоа во колкава мера ги исполнува бараните карактеристики. Врз основа на резултатите од спроведените тестови и впечатоците за време на интервјуата, менаџерите донесуваат одлука за тоа кого ќе вработат на конкретното работно место. За спроведување на селекцијата можат да се користат различни инструменти. Првата група се инструменти за прибирање биографски податоци за кандидатите, каде што спаѓаат: формулар за пријавување и кратка биографија или т.н. CV, формулар за прибирање биографски податоци и тестови за биографски податоци. Втората група се однесува на инструменти за прибирање информации за способностите и личните карактеристики на кандидатите. Третиот вид инструменти се однесуваат на различните видови интервју, кои обично се најважен дел од процесот на селекција. Интервјуто повеќе е насочено кон предвидување на однесувањето, а помалку на ставовите и вештините, меѓутоа не е добар начин за мерење особини што можат да се забележат на подолг временски период, како што се трпението, истрајноста, упорноста, чесноста, самостојноста итн. Во интервјуирањето на страната на работодавачот најчесто учествуваат стручно лице за човечки ресурси и идниот непосреден раководител на кандидатот.

Селекцијата на кандидати за вработување во јавната администрација ја врши посебна Комисија за селекција. Таа е составена од тројца раководни административни службеници, и тоа: претседател, кој е од Агенцијата за администрација, и други двајца членови – непосреден раководител и раководител на организациската единица за менаџирање човечки ресурси, односно административен службеник што ги врши надлежностите на организациската единица за менаџирање човечки ресурси, ако нема организациска единица од институцијата што вработува, како и нивни заменици.

¹⁷⁵ Магор, Матис, Ј. Роберт, Џексон Х. Џон, Управување со човечки ресурси, превод на дванаесеттото издание, Скопје, 2010 година, стр. 226

Постапката за селекција на кандидатите се состои од четири фази: административна селекција, испит за административен службеник, проверка на веродостојност на докази и интервју, како и тест на личност. При изборот на кандидати, комисијата за селекција го избира најдобро рангираниот кандидат од соодветната подлиста и му го предлага на раководното лице во институцијата, во случајов на градоначалникот на општината.¹⁷⁶

б) Обука на вработените

Обуката или тренингот на вработените може да се дефинира како плански напор на организацијата да ги подобри перформансите на вработените на нивното работно место или на некое поврзано работно место.¹⁷⁷ Под обука се подразбираат промените во специфичните знаења, способности, вештини, ставови и однесување на вработените. Идентификувањето на потребата за обука е процес преку кој се согледува дали обуката на вработените е воопшто потребна. Притоа, идентификувањето треба да се одвива на четири нивоа:¹⁷⁸

а) На ниво на организација – појдовна точка е стратегијата на фирмата, но треба да се земат предвид и расположливите човечки ресурси (понуда и побарувачка на специфични знаења, способности и вештини), да се утврдат индексите на ефикасност во фирмата (трошоци на работата, квалитет на производот, број на вработени, степен на искористеност на капацитетите) и организациската клима (стапка на отсуство од работа, стапка на напуштање на фирмата, стапка на продуктивност на работата, несреќа на работа и сл.). На крајот треба да се види дали воопшто менаџерите и вработените се заинтересирани за обука.

б) На ниво на работно место – неопходно е да се обезбедат информации за активностите што се извршуваат на тоа работно место (од описот на работното место), за потребните специфични знаења и способности (од спецификацијата на работното место) и за минимално прифатливите стандарди за извршување конкретна работа.

¹⁷⁶ Закон за административни службеници, Службен весник на Република Македонија, број 27 од 5.2.2014 година, стр. 19 – 26

¹⁷⁷ Emerald Group Publishing Limited, Lopez, S. P., Peon, J.M.M., Ordas, C.J.V., Human Resource Management as a Determining Factor in Organizational Learning, 2007, p. 215

¹⁷⁸ Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Bogićević Milikić Biljana, Menadžment ljudskih resursa, 2008, str. 177

в) На индивидуално ниво – при идентификувањето на индивидуалните потреби за обука можат да се користат различни средства: систем за оценување на индивидуалните учиноци, тестови на знаење, самостојно идентификување на потребите, испитување на ставовите, анализа на компетентноста и сл.

г) На групно ниво – неопходно е да се идентификуваат потребите за обука на специфичните демографски групи вработени: малцинствата, жените и сл., бидејќи практичните искуства покажале дека потребите на овие групи се различни.

Откако ќе се идентификуваат потребите за обука, треба да се направи избор на соодветна програма за обука. Во таа смисла, неопходно е да се утврди за кого е наменета обуката, кој ќе ја изведува програмата и кој тип вештини треба да се развиваат.

Според методот, видовите обуки можат да се поделат во две категории: (1) информациски обуки што се базираат врз еднонасочна комуникација, кога на учесниците само им се обезбедуваат и им се пренесуваат информации од определена област на знаење (предавања, самостојно учење од книги и сл.) и (2) експериментални обуки, кои се базираат врз постојана интеракција помеѓу инструкторот и учесникот (обука на работно место, учење со компјутер, играње различни улоги, игри и симулации итн.).

Според местото на одржување на обуката, видовите обуки можат да се поделат во три категории: (1) на работното место – кога се добиваат инструкции од страна на интересен или екстерен експерт, полагање стручни испити, ротирање на работните места, помош од непосреден раководител; (2) во организацијата, надвор од работното место – пишувани материјали, интензивно користење на предностите на технологијата за влез во програмите на обука на определени институции; (3) надвор од фирмата – преку формални курсеви, симулации итн.

Мошне важен аспект во овој домен е евалуација на квалитетот на обуката на вработените. Таа претставува процес во кој се согледува ефикасноста на обуката – користите што ги имаат фирмата или институцијата и вработените од спроведената обука. Постојат два типа евалуација на обуката.¹⁷⁹ Првиот се однесува на унапредување на самиот процес на обука: дали е обуката добро организирана и дали учесниците се задоволни од неа. Вториот тип обука се однесува на евалуација на програмата за обука со

¹⁷⁹ McGraw-Hill, Kirkpatrick, D.L., Evaluation, in R.L. Craig (eds.), The ASTD Training and Development Handbook, New York, 1996, p. 294

цел да се идентификува степенот на промена во однесувањето на вработените како резултат на обуката.

Административните службеници имаат право и обврска во текот на годината стручно да се усовршуваат врз основа на индивидуалниот план за стручно усовршување, но и должност да го пренесат стекнатото знаење на другите административни службеници. Обуките за стручно усовршување на административните службеници можат да бидат генерички и специјализирани и тие можат да бидат организирани во училишница или преку интернет-пристап од работното место на административниот службеник до електронскиот систем за управување со обуки. Генеричките обуки се вршат заради стручно усовршување на административните службеници согласно рамката на општи компетенции, додека, пак, специјализираните обуки се вршат заради стручно усовршување на административните службеници во однос на посебните компетенции и тие можат да бидат организирани во Академијата за административни службеници. Притоа, со писмен договор се утврдува точниот датум до кој административниот службеник не може да побара престанок на работниот однос, како и неговата материјална одговорност сразмерна на средствата потрошени за реализација на обуката, доколку по негова вина или на негово барање му престане работниот однос пред утврдениот датум.¹⁸⁰

в) Оценување на перформансите на вработените

Оценувањето на перформансите на вработените е процес во кој се оценува придонесот на вработените во остварувањето на организациските цели во некој определен временски период.¹⁸¹ Тоа може да се дефинира и како формален, структуриран систем за мерење, оценка и дејствување врз карактеристиките, однесувањето и резултатите на поединците, а кои се во врска со работата што се извршува во некоја организација.

Имајќи предвид дека информациите за перформансите на вработените можат да влијаат врз одлуката за висината на платата, унапредувањата, преместувањата и сл.,

¹⁸⁰ Закон за административни службеници, Службен весник на Република Македонија, број 27 од 5.2.2014 година, стр. 29

¹⁸¹ Blackwell Publishers, Lawler, J.J., Anderson, W.R., Buckles, R.J., Human Resource Management and Organizational Effectiveness, in Ferris, G.R., Rosen, S.D., Barnum, D.T., (eds.) Handbook of Human Resource Management, p. 630

неопходно е оценувањето на перформансите да се базира врз јасно дефинирани критериуми. Стандардните перформанси треба да им бидат прецизно дефинирани и јасни на сите вработени, треба да се води ажурна евиденција за индивидуалните учиноци, но и внимателно да се комбинираат објективните и субјективните критериуми. Можните позитивни ефекти од оценувањето на перформансите на вработените се повеќекратни: зголемување на мотивацијата да се работи поефикасно, оценувачите можат да се стекнат со нови знаења и пристап до личноста што ја оценуваат, и обратно, работата на вработениот што е предмет на оцена може попрецизно да се дефинира, заработките и унапредувањата се распределуваат на фер основа, оцените можат да послужат за подобро планирање на обуките на вработените. Притоа, перформансите на вработените што можат да се оценуваат се: личните карактеристики на вработените; однесувањето на вработените и резултатите од работата.

При креирањето и имплементацијата на системот за оценување на перформансите на вработените, важен сегмент е изборот на оценувачот што ќе го врши оценувањето на перформансите на вработените. Улогата на оценувач најчесто ја преземаат директните претпоставени, колегите, самите вработени (кога треба да ги оценат перформансите на своите раководители) и другите оценувачи (повисокото ниво на менаџментот, партнерите, купувачите или надворешен оценувач).

Во доменот на оценување на перформансите и ефектите на административните службеници, постои законска обврска за континуирано следење и оценување на ефектот на административниот службеник. Непосредно претпоставеното лице на определен работник е должно континуирано да го следи ефектот на административниот службеник во текот на целата година и, по потреба, да предлага мерки за негово подобрување. Исто така, административните службеници, задолжително, се оценуваат еднаш годишно, и тоа во однос на квалитетот, ефективноста и ефикасноста на работењето, почитувањето на роковите и нивото на исполнување на утврдените работни цели и задачи, нивото на вклученост и посветеност на работата, придонесот во реализацијата на стратешкиот план на институцијата, реализацијата на индивидуалниот план за стручно усовршување и однесувањето на административниот службеник¹⁸².

¹⁸² Закон за административни службеници, Службен весник на Република Македонија, број 27 од 5.2.2014 година, стр. 33

г) Системи на заработки и бенефиции на вработените

Системот на заработки претставува дел од системот на наградување на вработените што ги опфаќа сите материјални награди што работодавачот им ги дава на вработените во замена за вложениот труд. Тој опфаќа два вида заработки: директни и индиректни.¹⁸³

Директните облици на заработки ги опфаќаат елементарните заработки што вработените ги примаат во готовина: основната плата – која се добива врз основа на работата што се врши; зголемување на основната плата поради одржување на куповната моќ – елемент на заработката што обезбедува одржување на куповната моќ; и заработки кои зависат од перформансите, а кои се утврдуваат врз основа на придонесот на поединецот во остварувањето на организациските резултати и претставуваат директни или индиректни стимулации.

Индиректните облици на заработки или, како што често се нарекуваат, бенефиции, ги опфаќаат: програмите за заштита на вработените (здравствено, пензиско, социјално, инвалидско, животно осигурување и сл.); платените отсуства: годишен одмор, боледувања, породилно отсуство итн.; различните погодности: користење службен автомобил, бесплатна рекреација, користење службен мобилен телефон итн.

Административниот службеник има право на плата и надоместоци на плата под услови и критериуми утврдени со Законот за административни службеници, освен ако со посебен закон и со колективен договор поинаку не е уредено. Платите и надоместоците на плати на административните службеници се обезбедуваат во Буџетот на Република Македонија, во буџетите на единиците на локалната самоуправа, како и од други извори на средства утврдени со закон. Тие се пресметуваат во бруто-износ, а се исплатуваат во нето паричен износ еднаш месечно во тековниот месец за претходниот месец. Придонесите и персоналниот данок од доход на административниот службеник ги плаќа институцијата со исплата на платата во согласност со закон.

Платата на административниот службеник се состои од основна и исклучителна компонента на плата. Основната компонента на плата ја сочинуваат: дел на плата за степен на образование; дел на плата за ниво на кое е распореден; и дел на плата за стаж. Исклучителната компонента на плата ги опфаќа: додаток на плата за посебни

¹⁸³ Workspan, Hill Brad, Tande Christine, Total Rewards: The Employment Value Proposition, 2006, p. 18-22

услови за работа се исплатува за работа изложена на висок ризик или за работа во кабинет; додаток на плата заради приспособување кон пазарот на трудот може да се исплаќа доколку тоа придонесе да се постигне саканиот ефект на вработливост и задржливост; и додаток на плата за ноќна работа, работа во смени и прекувремена работа.

Согласно Законот за административни службеници¹⁸⁴ и општите прописи за работни односи, административниот службеник има право и на други надоместоци на плата: патни, дневни и други трошоци за службени патувања во земјата и во странство; трошоци за користење возила во лична сопственост за службени цели; трошоци за одвоен живот од семејството; селидбени трошоци; трошоци за работа на терен; трошоци за погреб во случај на смрт на административен службеник или член на неговото потесно семејство; штета при елементарни непогоди и трошок при подолго боледување на административниот службеник.

д) Синдикално организирање и колективно преговарање

Синдикатот е организација што од името на вработените, пред работодавачот ги презентира нивните интереси во однос на платите, бројот на работни часови и работните услови. Колективното преговарање е процес што му претходи на склучувањето на колективниот договор помеѓу работодавачите и вработените. На страната на вработените, претставник е синдикатот. Најважни аспекти на процесот на колективно преговарање се.¹⁸⁵

1) Преговарачко однесување – преговорите треба да се одвиваат на конструктивен начин, што подразбира дека: а) двете страни имаат волја да се состанат во догледно време на определено место; б) двете страни се спремни да преговараат за основните плати, должината на работното време и условите за работа (кои се задолжителни теми за колективно преговарање); в) двете страни потпишуваат писмен договор, кој е формален и обврзувачки документ; г) секоја страна се обврзува, во случај да сака да го раскине или да

¹⁸⁴ Закон за административни службеници, Службен весник на Република Македонија, број 27 од 5.2.2014 година, стр. 47

¹⁸⁵ Upper Saddle River, Gomez-Mejia, L. R., Balkin, D. B., Cardy, R. L., Managing Human Resources, New Jersey: Prentice Hall, 2001, p. 507

го модифицира договорот, благовремено да ја информира другата страна.

2) Преговарачка моќ – во текот на преговорите, двете страни вообичаено заземаат отворена позиција, јасно претставувајќи ги своите цели, но и оставајќи простор за преговори со другата страна. Важен аспект на преговарачката моќ е перцепцијата на другата страна за големината и природата на таа моќ. Секоја преговарачка страна може со своето однесување да влијае врз перцепцијата на другата страна. Во практиката, при колективното преговарање се користат две тактики за зголемување на преговарачката моќ: а) дистрибутивно преговарање што се фокусира на убедување на другата страна дека трошоците од непостигнувањето договор би биле многу високи, односно непостигнувањето договор најчесто води кон штрајк. Синдикатот ја користи оваа тактика кога е во можност подолго време да го одржи штрајкот, а менаџментот, пак, кога може да го убеди синдикатот дека е во состојба да издржи штрајк подолго, отколку што вработените би издржале без плата; б) интегративно преговарање што се фокусира на убедување на другата страна дека користите од прифаќање на поставените услови и постигнувањето на договорот се мошне значајни. Оваа тактика подразбира дека двете преговарачки страни бараат решение што е прифатливо и за едните и за другите.

3) Тема на преговарање – темите или областите на колективното преговарање можат да се поделат во три групи: а) задолжителни – основна плата, должина на работно време и услови за работа и вработување; б) можни – застапеност на претставник на синдикатот во управувачките тела на фирмата или институцијата, дефинирање на специјалните отпремнини за пензионирање на членовите на синдикатот итн.; в) незаконски – правење приватни договори помеѓу претставниците на менаџментот и на синдикатот, прифаќање политика и практика со дискриминаторски последици итн.

4) Прекин на преговорите – колективниот договор не може да биде склучен доколку претставниците на двете страни не добијат поддршка – синдикатот од своите членови, а менаџментот од управниот одбор. Доколку двете страни не постигнат договор околу еден или повеќе задолжителни елементи на колективниот договор, се смета дека дошло до прекин на преговорите. Ако прекилот потрае подолго време, бидејќи двете страни заземаат ригидна позиција и не сакаат ни малку да отстапат, сосема можна и извесна последица е штрајкот.

Важен аспект на процесот на колективно преговарање може да биде и

поднесувањето жалба од страна на синдикатот или поединечни вработени за непочитување на законите или на склучениот колективен договор. Тогаш евентуалните конфликти се решаваат со арбитража, а арбитражното тело најчесто треба да го сочинуваат неутрални личности.

Вработените во јавната администрација, заради остварување на своите економски и социјални права, имаат право да се вклучат во основање, формирање и да членуваат во синдикат под услови и во постапка утврдени со закон и со актите на синдикатот. Тие, исто така, имаат право на штрајк организиран во согласност со Уставот, законот и ратификуваните меѓународни договори согласно Уставот. При остварувањето на правото на штрајк, должни се да обезбедат минимум непречено извршување на функциите на општината и неопходно ниво на остварување на правата и интересите на граѓаните и на правните лица. Раководното лице на институцијата согласно закон и колективен договор, со акт го определува начинот на извршувањето на надлежностите, односно дејностите од јавен интерес на институцијата за време на штрајк, бројот на вработени што ќе ги извршуваат надлежностите за време на штрајк, како и начинот на обезбедување услови за правото на штрајк.¹⁸⁶

3.2. Значење на апсорпциониот капацитет за користење на претпристапните фондови на ЕУ во Република Македонија

Пред да се започне со анализа на административните и апсорпционите капацитети на Република Македонија за искористување на претпристапната помош од програмите и фондовите на Европската Унија, најпрво е потребно да се дефинира поимот на апсорпциониот капацитет и неговото значење за користење на споменатите фондови.

Апсорпциониот капацитет го претставува нивото до коешто една држава, независно дали е членка на Европската Унија или не, таа е способна да ги искористи алоцираните финансиски средства од буџетот на Европската Унија на начин којшто ќе создаде значителни резултати, односно искористување на средствата на ефективен и ефикасен начин. Генерално гледано, државите имаат ограничен апсорпциски капацитет за

¹⁸⁶ Закон за административни службеници, Службен весник на Република Македонија, број 27 од 05.02.2014 година, стр. 13

искористување на фондовите на Европската Унија, од што произлегува потребата за продлабочено истражување на апсорпциониот капацитет¹⁸⁷.

3.2.1. Концептот на апсорпциски капацитет

Апсорпцискиот капацитет на една држава за искористување на фондовите на ЕУ се состои од три дела: макроекономски апсорпциски капацитет, финансиски апсорпциски капацитет и административен апсорпциски капацитет. Во продолжение накратко ќе бидат дефинирани видовите на апсорпциски капацитет¹⁸⁸:

- Макроекономскиот апсорпциски капацитет може да се дефинира и да се мери преку БДП. Поради фактот што државите имаат ограничен апсорпциски капацитет за ефективно и ефикасно користење на надворешната инвестициска поддршка, во рамките на постојната среднорочна финансиска перспектива на ЕУ (2007 – 2013) горната граница за износот на средства од буџетот на ЕУ за кохезиски цели беше утврдена на 4 % од БДП на односната држава. Според тоа, доколку една држава има низок БДП, таа нема да може да прими поголеми износи на финансиска поддршка од буџетот на ЕУ;
- Финансискиот апсорпциски капацитет на една држава се дефинира како способност за кофинансирање на програмите и проектите финансирани и поддржани од страна на ЕУ и како способност за планирање и гарантирање на тие придонеси во повеќегодишните национални буџети. Стандардната стапка на национално кофинансирање изнесува околу 25 %. Доколку една држава има недоволен буџет кој во најголема мера се троши за фиксни буџетски ставки, тоа може да биде пречка за искористување на фондовите и програмите на ЕУ;
- Административниот или институционалниот апсорпциски капацитет може да се дефинира пред сè како способност на националните и на локалните власти за навремено подготвување на соодветни развојни планови, како способност за

¹⁸⁷ Институт за европска политика, Јорданова Р. Малинка, Користење на фондовите на ЕУ во Република Македонија – Ефикасност, влијание и апсорпционен капацитет, Збирка на студии, Скопје, ноември, 2013 година, стр. 9

¹⁸⁸ Сектор за европска интеграција, Узунов В, Мрак М, Фондовите на ЕУ за развој и Република Македонија, Скопје, 2005 година, стр. 68

вршење на нивниот избор, способност за координирање на главните партнери, способност за справување со административните барања и барањата во однос на известувањето, способност за финансиско раководење и способност за мониторинг над спроведувањето на програмите и проектите, со максимално избегнување на неправилностите.

Административниот апсорпционен капацитет на секоја држава се состои од два дела и тоа¹⁸⁹:

- Побарувачка, којашто се состои од квалитетот на администрацијата и способноста на поднесувачите на проектите да генерираат проекти;
- Понуда која се состои од способноста на државата за ефикасно и ефективно раководење со финансиските средства. Ваквата способност е определена преку проектните варијабли.

Во продолжение посветено е внимание на анализа на трите фактори на апсорпцискиот капацитет и тоа: макроекономскиот, финансискиот и административниот апсорпциски капацитет на Република Македонија во однос на користењето на средствата од фондовите на ЕУ за економски и социјален развој.

Анализата на макроекономскиот апсорпциски капацитет на Република Македонија за ефикасно и ефективно користење на фондовите на ЕУ може да се разгледа во два периоди и тоа: првиот е период пред инструментот ИПА (пред 2007 година), додека вториот дел се однесува на периодот по воведувањето на ИПА (од 2007 година наваму).

Периодот пред ИПА (пред 2007 година) – Република Македонија има договорно уредени односи со Европската комисија уште од 1996 година, кога беше потпишана спогодбата за помош од програмата PHARE. Во 1997 година Македонија потпиша спогодба за соработка која беше важечка до 2004 година, како и спогодби за текстил кои беа со важност од 1998 до 2003 година. Согласно заклучоците од Загребскиот самит во ноември 2000 година, од април 2001 година Македонија стана првата држава од регионот со потпишана Спогодба за стабилизација и асоцијација која влезе во употреба од април 2004 година. Од 1996 до 2001 година, Македонија има примено значителна финансиска поддршка од ЕУ преку различни програми, како што се: ECHO, Obnova, PHARE,

¹⁸⁹ Исто, стр. 68

Програмата за реакција при непригоди и како поддршка на платниот биланс. Во рамките на периодот од 2001 до 2006 година Македонија има примено значителна финансиска поддршка од ЕУ во рамките на програмата CARDS.

Главна институција на ЕУ за раководење со финансиската помош била Европската агенција за обнова EAR која 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. Агенцијата беше релативно ефикасна во раководењето на поддршката. Вкупното портфолио раководено од нејзина страна изнесува околу 326 милиони евра¹⁹⁰. До крајот на 2006 година над 80 % од овој износ беа договорени и над 70 % беа исплатени. Успешното спроведување на поддршката бара определено ниво на флексибилност кое е над стандардите на администрацијата во државата. Во текот на спроведувањето постоеле проблеми со апсорпцискиот капацитет, затоа што државните институции не биле опремени со соодветен кадар како според квалитет, така и според бројност. Според тоа, апсорпцискиот капацитет мора да биде земен предвид при програмирањето на помошта во иднина, а дел од средствата треба да се насочат кон подобрување на капацитетите во јавната администрација¹⁹¹.

Во однос на финансиската поддршка пред активирањето на ИПА, направена е анализа на поддршката на Република Македонија преку програмата CARDS за периодот од 2000 до 2006 година, со посебен осврт на три сектори кои примија најголем дел од вкупниот буџет на програмата. Анализата доведе до заклучок дека значењето и влијанието на поддршката се задоволителни, но ефикасноста и ефективноста треба да се подобрат. Најслаба точка на проектите на програмата кои се спроведоа во Македонија претставува нивната одржливост. Вклучувањето на корисниците во фазата на програмирање кесто пати беше недоволно, што во одредени случаи имаше за резултат недостиг на сопственост, што пак се одразуваше врз одржливоста на проектите. Тоа што во фазата на дизајнирање

¹⁹⁰ Forumi 2015 and Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), Mojmir Mrak and Dragan Tilev, 2008, Absorption for EU Pre-Accession Funds: Concept and Implications for Kosovo, Prishtina 2008, стр. 43

¹⁹¹ Исто, стр. 44

не беше направена детална анализа на потребите, резултираше со доцнење и двојни интервенции во фазата на спроведување¹⁹².

Периодот по 2007 година – кога станува збор за финансиската поддршка на ЕУ кон Македонија, периодот по 2007 година претставува период во рамките на инструментот за претпристапна поддршка ИПА.

Според среднорочната финансиска перспектива на ЕУ (2007 – 2013), горната граница за износот на средства кои една држава може да ги прими од ЕУ за кохезиски цели е фиксирана на ниво од 4 од БДП. Државите членки на ЕУ никогаш не биле во состојба да примат од ЕУ финансиски средства приближно еднакви на 4 % од нивниот БДП.

Истото се однесува и за Република Македонија. Износот на фондовите ИПА кои и се расположливи на Македонија за периодот од 2007 до 2013 година имаат растечки тренд со стапка која е повисока од стапката на пораст на БДП, уделот на тие средства во однос на БДП расте, но е далеку од горната граница од 4 %. Според тоа, Македонија би можела да прими од ЕУ 4 – пати повеќе средства на име 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	п.а.
Удел на ИПА фондови (%)	0,97	1,04	1,22	1,30	1,34	1,36	

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

Финансиски апсорпционен капацитет – со цел зголемување на мотивираноста за ефикасно искористување на средствата на ЕУ, структурната помош на ЕУ финансира само дел од вкупните трошоци на една програма или проект, што значи дека и самите држави треба да партиципираат во финансирањето со сопствени средства. Овој услов за национално кофинансирање важеше, не само за државите членки кои имаат право да користат средства од структурните фондови и од кохезиониот фонд, туку и за земјите

¹⁹² Republic of Macedonia, Instrument for Pre – Accession Assistance (IPA), Multi – annual Indicative Planning Document (MIPD 2011 – 2013), стр. 6

**Апсорпциониот капацитет на човечките ресурси во администрацијата на Република Македонија
за искористување на претпристапната помош на Европската унија**

кандидати за влез во ЕУ со право да ги користат трите претпристапни фондови, т.е. PHARE, ISPA, SAPARD, како и мерките за рурален развој.

Стандардната стапка за национално кофинансирање на проектите кои се финансирани со претпристапни фондови изнесува 25 %.

	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

Може да се заклучи дека дури и во случај ако вкупниот износ на претпристапни фондови кои ѝ се расположливи на Македонија е искористен во истата година во која средствата се расположливи, средствата за кофинансирање на проектите кои се потребни како издаток од буџетот на Македонија не би требало да претставуваат реална пречка.

Приспособувањето на националната правна рамка на Македонија кон EU *acquis* само по себе претставува услов за членство, но, исто така, факт е дека искористувањето на фондовите на ЕУ е условено со целосно транспонирање на легислативата на ЕУ¹⁹³. Оттаму произлегува дека и правната рамка претставува еден од составните делови на апсорпцискиот капацитет на државата за искористувањето на фондовите и програмите на ЕУ. Од друга страна, пак, важно е да се знае дека, иако самото пренесување на EU *acquis* во оние делови кои имаат влијание врз користењето на фондовите на ЕУ претставува неопходен, тоа не е и доволен услов за искористување на тие средства. Пренесувањето на соодветна легислатива мора да биде следено и со нејзино спроведување. Во тој контекст,

¹⁹³ European Commission: On the Implementation of Commitments Undertaken by the Acceding 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.

најважни области од националната правна рамка, кои се од особено значење за искористување на фондовите на ЕУ, се следниве¹⁹⁴:

- Јавни набавки;
- Државна помош;
- Заштита на конкуренцијата;
- Финансиска контрола и раководење;
- Заштита на животната средина;
- Еднакви можности.

Правната рамка за јавните набавки во Македонија е променета со цел усогласување со *acquis*, меѓутоа, сè уште постојат проблеми кои се поврзани со нејзиното спроведување. Бирото за јавни набавки е опремено со кадар и има воспоставено посебни сектори за ИТ и сметководство што овозможува координација и надгледување на спроведувањето на стратегијата за развој на системот на јавни набавки. Но, една од најголемите пречки за подобро спроведување на правната рамка за јавни набавки е фактот што бирото за јавни набавки нема извршна моќ над субјектите, приватни или јавни, кои не постапуваат во согласност со законските процедури и барања. Голем дел од јавните институции при организирањето на јавни набавки се соочува со определени проблеми во две области и тоа: подготвувањето и спроведувањето на тендерските постапки и кај подготвувањето на годишното или повеќегодишното финансиско планирање и програмирање.

Во областите на законската рамка за заштита на конкуренцијата и државната помош состојбата е слична. Во извештаите на Европската комисија за Република Македонија е истакнато дека е постигнат определен напредок во областа на заштитата на конкуренцијата, а и во однос на спојувањата и државната помош, постои подобрување при спроведувањето, меѓутоа, остануваат проблеми во однос на картелите. Квалитетот 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 кои се поврзани со државната помош, но не е дозволено антитрустовската област и во областа на спојувањата¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Исто, стр. 3

¹⁹⁵ EC Progress Report 2011, стр. 39

Во областа на финансиската контрола Државниот завод за ревизија подготвува солидни извештаи, но, неговите извештаи често, а особено кога откриваат злоупотреби кај јавните институции, се избегнуваат од страна на Собранието и Владата. Ваквиот заклучок е еднаков на заклучокот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во 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, но неговата независност сè уште треба да се зајакне во Уставот¹⁹⁶.

Кога станува збор за законската рамка за заштита на животната средина, исто како и во другите области, направен е напредок во пренеусвањето на *acquis* во националното законодавство и во ратификувањето на мултиратералните спогодби за заштита на животната средина, но потребни се значителни напори при спроведувањето на таа законска рамка. Административниот капацитет сè уште е слаб, и на централно и на локално ниво.

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 заклучокот од Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија, кој јасно покажува дека напредокот во оваа област во последно време е како да стагнира: „Во однос на законската рамка, не е забележан напредок. Потребни се дополнителни напори, со цел да се спровед 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 напредок¹⁹⁷”.

За да се направи законската рамка попогодна за ефективно искористување на фондовите на ЕУ, државата треба: да го заврши пренесувањето; да ги подобри административните капацитети потребни за спроведување на новото законодавство преку

¹⁹⁶ Исто, стр. 77

¹⁹⁷ Исто, стр. 56

едукација на вработените во различни области; да го подобри капацитетот во судството, со цел да се спроведе законската рамка во односните области.

Административен (институционален капацитет за искористување на фондовите на ЕУ – за разлика од макроекономскиот и финансискиот апсорпциски капацитет, административниот, односно институционалниот капацитет на Република Македонија е многу низок и воглавно, претставува битна причина за вкупниот низок капацитет на државата за искористување на ИПА фондовите. Овој заклучок е потврден и преку наодите на Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија:

„Кај институционалната рамка е забележан мал напредок. Во согласност со препораките, направени се некои определни 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 поодбрувања 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 напредок¹⁹⁸”.

Мал напредок е направен во областа на административниот капацитет. Од страна на соодветните институции на ИПА, како што се: Националниот фонд, Секторот за централно 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. Недостигот на 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 големо подобрување на административниот капацитет на сите институции, со цел извлекување на целосната корист од обуките и

¹⁹⁸ Исто, стр. 57

учењето преку работа кај сите компоненти на ИПА. Административниот капацитет на државата во таа област останува недоволен”.

Страната на побарувачката на административниот капацитет на државата за искористување на фондовите и програмите на ЕУ се определува со капацитетот за создавање на добра листа на проекти која ќе содржи доволен број на добро изработени и формулирани проектни понуди. Капацитетите на Македонија за подготвување на комплетни проекти и за создавање на добра листа на проекти кои ќе бидат погодни за финансирање се релативно слаби. Тоа се однесува и за јавните и за приватните институции. Неповолната состојба во Македонија во однос на капацитетот за подготовка на листа на проекти е резултат на поголем број причини и тоа:

- Користењето на јавни и на приватни фондови, во голем број случаи не е условено со постоењето на добро подготвени проектни предлози. Постои голем недостиг на притисок врз или иницијатива за изработувачите на проекти за изготвување и правдување на проекти;
- Од страна на државните 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 база на двосмислени и нејасни „политикантски” критериуми;
- Подготовката на проекти не претставува ниту единствена, ниту основна дејност во ниту една јавна институција. Создавањето на приватни фирми во државата, кои професионално се занимаваат со подготовка на проекти, има релативно кратка историја, а и тоа се одвива во амбиент (пазар) во кој целосно недостигаат воспоставени стандарди за реално мерење на квалитетот на учинокот;
- И покрај бројните образовни институции, дури и на универзитетско ниво кои од скоро се воспоставени во државата, неопходните вештини за подготовка на проекти често се стекнуваат преку учење низ работење, или, пак, преку дополнително образование.

За Македонија од големо значење е започнување со систематско решавање на проблемот со нискиот капацитет за подготовка на проекти. Првиот чекор претставува целосното напуштање на постојната практика на злоупотреба на идејата за „проекти” и

„набројување на проекти” како оправдување за политичка номинација. Вториот аспект претставува целосното избегнување на „политикантските” критериуми и мешање како основа за оправдување на предлог – проектите. Државата треба да започне со создавање на сеопфатна листа на проекти преку два канали и тоа:

- Големите инвестициски проекти треба да се подготвуваат централизирано на национално ниво, поради тоа што нивната подготовка бара повеќе време и поголеми ресурси;
- Помалите проекти треба да се подготвуваат според пристапот „оддолу – нагоре”, и од страна на заинтересираните ентитети на локално ниво. Со цел да се изработи листа на проекти потребно 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 на проекти, ЕУ има обезбедено значителна техничка помош за државите кандидати. На подолг временски период, во рамките на оваа област треба да се создадат домашни капацитети.

Кога станува збор за понудата, односно капацитетот за спроведување на проекти може да се напомене дека овој дел од административниот апсорпциски капацитет на Македонија е оценет во согласност со петте фази од животниот циклус на секој проект и тоа:

- Раководење;
- Програмирање;
- Спроведување;
- Оценка и мониторинг;
- Финансиско раководење и контрола.

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, нивно опремување со кадар, како и на начинот на делегирањето на работните задачи. Република Македонија има пристап до сите пет компоненти на ИПА уште од 2007 година. Со цел да се изгради децентрализиран систем за имплементација, Владата врши

именување, односно назначување на компетентни тела и Владини органи со надлежности кои се поврзани со структурните компоненти на ИПА. 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.

Способноста за изработка на сеопфатни и детални среднорочни и долгорочни развојни планови и програми (т.е. економско програмирање) е критична за развојот на државата, а воедно и многу значајна за искористувањето на фондовите на ЕУ. Среднорочното економско програмирање во Република Македонија има релативно кратка историја. Во почетокот на периодот на транзиција водењето на политиката во државата беше базирано пред сè на ad hoc мерки. Како последица на тоа, постоеше отсуство на побарувачка за програмирање. Од друга страна, на почетокот на последната деценија се очекуваше дека ќе дојде до постепен пораст на побарувачката за објективно и кохерентно советување при водењето на економската политика на Република Македонија, најмалку поради две причини. Прво, државата се наоѓаше на почетокот на премин кон една фаза во која напорите за стабилизација требало да бидат надополнети со конзистентни мерки на политиката кои биле потребни 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, поради што требаше да дојде до пораст на значењето на програмирањето за ефикасно искористување на фондовите и програмите на ЕУ.

Во Република Македонија постои итна потреба од започнување на решавање на проблемите кои се поврзани со среднорочното економско програмирање како дел од систематската анализа на политиката. Искуствата на државите кандидатки за членство во Унијата 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. Имено, постојат неколку опции за создавање на капацитети кои ќе видат способни за генерирање на средни и долгорочни развојни планови. Краткорочно решение претставува комбинацијата на странска експертиза со постојните домашни капацитети, кои можат да бидат унапредени преку образование и тренинг на определена група на помлади професионалци.

Долгорочно, потребно е да се воспостави поодржлива институционална рамка. Неопходно е да се направи проценка дали таквата рамка може да се базира на една постојна јавна институција чиешто капацитети ќе бидат соодветно унапредени, или, пак, е потребно создавање на целосно нова институција која ќе ја извршува таа задача¹⁹⁹.

Битен дел од целокупниот процес на економското програмирање претставува и финансиското програмирање. Од големо значење е да се постигне среднорочното фискално планирање, а во негови рамки и импликациите врз домашното кофинансирање на проектите кои се 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. Дополнително е потребно да се направат значителни напори за да се започне создавање на култура на партнерства помеѓу различните ентитети на национално, регионално и на локално ниво. Партнерствата се потребни поради обезбедување на сопственост врз проектите кои ќе бидат спроведени. Затоа е потребно и зголемување на свеста и знаењето кај државните институции, од една, но и кај приватниот и кај граѓанскиот сектор, од друга страна, за различните облици на партнерства кои се особено битни во фазата на програмирање. Последен дел којшто е поврзан со економското програмирање е меѓуминистерската координација каде што е потребно решавање на две прашања и тоа: воспоставување на структури кои обезбедуваат меѓуминистерска координација и подигнување на свеста на раководните и на останатите службеници за потребата од таков вид на соработка²⁰⁰.

За разлика од раководењето и програмирањето на фондовите на ЕУ, каде улогата на деловните субјекти е ограничена, при спроведувањето на проектите локалните институции имаат многу поголема улога. Локалните субјекти кои се инволвирани во спроведувањето на проектите не се само јавни, односно државни институции на централно или на локално ниво, туку, исто така, и приватни фирми, невладини организации и сл. Според тоа, спроведувањето на проектите, како и на стандардните оперативни должности им се делегирани на имплементациските тела и на јавни интермедиерни тела. Односите на субординираност помеѓу раководните и

¹⁹⁹ MIPD, 2011 – 2013, стр. 7

²⁰⁰ Исто, стр. 13

имплементациските тела е јасна, но, сепак, самата по себе не претставува некој вид на гаранција за успешно спроведување на проектите кои се финансирани од страна на ЕУ.

Постојат голем број активности кои треба да бидат преземени со цел унапредување на капацитетите за спроведување на проекти, преку зајакнување на постојните институции или, пак, преку создавање на 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 на високо квалитетни административни системи и алатки, вклучително и нови инструменти, методи, водичи, прирачници, пишани работни процедури, формулари и сл., кои се наменети за подобрување на ефикасноста во функционирањето на административниот систем²⁰¹.

Оценувањето и мониторингот на спроведувањето на проектите се наоѓа на низок стадиум на развиеност. 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, оценувањето и финансиското раководење и контролата, треба да бидат унапредени. Со тоа ќе се зголеми капацитетот на министерствата за спроведување на кохезионата политика на ЕУ.

Воспоставувањето на функционален мониторинг систем претставува определување на податоци и показатели кои треба да бидат собирани и обука на корисниците. Тоа, исто така, вклучува и изработка на компјутеризиран мониторинг систем за собирање на сите финансиски податоци.

Во однос на расположливоста и квалитетот на домашните човекови ресурси со раководни и ревизорски вештини, очигледно е дека состојбата е подобрена во текот на последните десетина години, 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. 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

²⁰¹ Исто, стр. 14

недостатоци во однос на примената на стандардите на интерна финансиска контрола, на правилата за јавни набавки и на политиките во однос на човековите ресурси. Квалитетот на стратешкото планирање во централните и во локалните институции е недоволен и сè уште е ограничен на буџетското планирање. Поради сето тоа корисно е да се изгради систем на финансиско раководење и контрола во тесна координација со надградбата на институционалните аранжмани во другите области на проектниот циклус²⁰².

3.2.2. Значење на административните капацитети за искористување на претпристапните фондови

Усогласувањето на националното законодавство на Македонија со законодавството на Европската Унија само по себе претставува еден од условите за влез во Унијата, но исто така е факт дека користењето на средства од фондовите и програмите на Европската Унија подлежи на условот за целосно усогласување со законодавството на ЕУ. Според тоа, законската рамка претставува еден од составните делови од капацитетите на државата за користење на средствата од фондовите на ЕУ. Донесувањето на соодветно законодавство потребно е да биде проследено и со негова примена. Деловите од националното законодавство кои имаат големо значење за апсорпција на средства од фондовите на ЕУ се однесуваат на следните области: јавни набавки, државна помош, заштита на конкуренцијата, финансиска контрола и раководење и заштита на животната средина и еднакви можности.

Прв составен дел на административниот, односно институционалниот апсорпционен капацитет на една држава претставува страната на побарувачката, која се насочува на проблемот на капацитетот за генерирање проекти. Тоа значи способност за создавање проекти, за претворање на идеите во опишливи проекти со јасна структура, јасно поставени цели, јасна динамика за остварување на општите и специфичните цели, пакет мерки кои треба да се преземат за остварување на целите, комплетна листа на субјекти инволвирани во спроведувањето на проектот, репери за мерење на резултатите и детална анализа на трошоците и добивките. Проектите финансирани од ЕУ потребно е да

²⁰² EC Progress Report 2011, стр. 7

бидат целосно компатибилни со една група на стандарди, како и со специфичниот програмски контекст и приоритетите кои се утврдени во среднорочните и годишните документи врз основа на кои се одобрува вкупното финансирање од ЕУ. Сите овие прашања неопходно е да бидат искомбинирани на начин кој ќе претставува една конзистентна целина.

Наспроти побарувачката, на другата страна од административниот/ институционалниот апсорпционен капацитет се наоѓа понудата која ја сочинува капацитетот на државата за имплементација на проекти, што подразбира постоење на соодветната структура, човечки ресурси и системи и алатки кои овозможуваат ефективно и ефикасно управување со фазата на имплементација на проектите.

Административниот/ институционалниот апсорпционен капацитет на Република Македонија за ефективно користење на странски средства, вклучително и помошта од Европската Унија, е ендоволен. Тоа претставува една од главните причини зошто раководењето со финансиската помош на ЕУ во Република Македонија го врши канцеларијата на EAR, а тоа не е децентрализирано на самата држава. Република Македонија има недоволни капацитети во однос на двата аспекти од административниот апсорпционен капацитет, т.е. и со генерирањето на проекти и со нивната имплементација.

Во процесот на имплементацијата на средствата кои се наменети за помош, утврдени беа следниве слабости²⁰³:

- Отсуството на долгорочна стратегија на владата во поглед на приоритетите и она што мора да се направи во иднина;
- Постојењето на ограничена побарувачка за конкретни проекти од страна на потенцијалните корисници, со што EAR е во позиција да биде главна движечка сила за генерирање на проекти;
- Во определени случаи вработените во министерствата и другите институции недоволно ја разбираат смислата на проектите и програмите финансирани од ЕУ;

²⁰³ Сектор за европска интеграција, Узунов В, Мрак М, Фондовите на ЕУ за развој и Република Македонија, Скопје, 2005 година, стр. 80

- Во Македонија постои недоволна сопственост врз спроведувањето на програмите финансирани од ЕУ што во главно е резултат на улогата на ЕАР кој ги врши некои од функциите кои би требало да бидат во рамки на органите на Република Македонија согласно децентрализираниот систем на имплементација на помошта.

Капацитетите во Македонија за изготвување на целосни предлог – проекти, и за создавање на голема листа на проекти кои би биле адекватни за финансирање, се релативно слаби, што се однесува за јавните и за приватните институции. За проблемот со капацитетот за генерирање проекти постои едногласна согласност дека тесните грла во процесот на генерирање на проекти претставува проблем кој ѝ оневозможува на државата не само да прима парични средства од ЕУ, туку и од други финансиски извори.

Како главни причини за неповолната ситуација во државата во поглед на капацитетот за подготвување на листа на проекти можат да се наведат:

- Во голем број случаи користењето на јавните (или приватните) средства не е условено со постоењето, односно изработката на квалитетни проектни предлози. Според тоа, скоро и да не постои притисок врз оние кои ги финансираат проектите да бараат нивна изработка и образложување;
- Од државните службеници ретко се бара да подготват проект во текот на нивните секојдневни активности, додека, пак, оправдувањето на одржливоста и значењето на предлозите за јавните политики често се врши врз основа на недоволно јасни критериуми;
- Во Република Македонија не постои државна институција која го има генерирањето на проекти како своја единствена, или како една од клучните одговорности, создавањето на приватни фирми чија професионална ориентација е изготвување на проекти е започнато неодамна. Поради тоа потребно е време пред нивната експертиза да созрее до меѓународните стандарди за квалитет;
- Постои очигледен недостаток од редовно образование, дури и на универзитетско ниво, поврзано со изготвувањето и оценувањето на проекти, па затоа таквите вештини, во случај на потреба, се добиваат преку практична работа.

Кога станува збор за страната на понудата треба да се напомене дека некои од фазите се од голема важност за Република Македонија, како што се, на пример, програмирањето и имплементацијата, додека, пак, другите, особено оние поврзани со раководењето со претпристапните средства од ЕУ (раководењето, мониторингот и евалуацијата и финансиската контрола и раководење) поголема важност ќе добијат кога државата ќе се здобие со статус на кандидат, со пристап до средства од ЕУ кои соодветствуваат на тој статус²⁰⁴.

Раководниот аспект на апсорпциониот капацитет за користење на средства од ЕУ се однесува на институционалната структура за нивна ефективна употреба, што се однесува на организацијата на раководните органи и посредничките тела, нивниот пристап и уредбите за делегирање на задачи. Во Македонија не постои домашен раководен орган за користење на средствата од ЕУ бидејќи раководењето со средствата од програмата CARDS кои се алоцирани на државата беа спроведувани од канцеларијата на EAR. Фактот што помошта преку оваа програма се спроведува преку канцеларијата на EAR, а не преку децентрализиран механизам, го забавува процесот на создавање на административни капацитети во државата, а ефективна апсорпција на средствата од ЕУ. Централизираноста на програмата е тесно поврзана со ограничената сопственост на истата и ефективноста на нејзината имплементација. Поради тоа, постои потреба за постепена децентрализација на раководењето со помошта од ЕУ на државно ниво, со многу поголема улога на Делегацијата на Европската Унија во државата. Покрај овие слабости, раководењето со надворешните средства, вклучувајќи ги и оние од ЕУ, е ограничено и од слабостите во раководењето со човековите ресурси во јавната администрација. Голем дел од слабостите претставуваат општа карактеристика на администрацијата во државата, а се резултат на силно политичко влијание при регрутирањето, несоодветни вештини и заштитнички закони за вработените.

Во Република Македонија среднорочното програмирање скоро и да нема историја. Креирањето на политиката во државата најчесто не се базира на среднорочни или долгорочни стратешки планови и документи, туку повеќе за примената на ad hoc мерки. Како последица на тоа постои помала побарувачка за програмирање. Се очекува дека ќе се

²⁰⁴ Исто, стр. 81

појави поголема побарувачка за објективни и кохерентни совети за економската политика во Република Македонија во иднина и тоа поради две причини. Прво, државата се движи кон фаза кога стабилизационите напори ќе треба да бидат надополнети со конзистентни мерки на политиката кои се потребни за консолидирање на економската стабилност и подобрување на економскиот пораст. Второ, како што државата се приближува кон ЕУ, важноста на програмирањето за апсорпција на средствата од ЕУ ќе се зголеми.

Амдинистративниот капацитет на Република Македонија за создавање на среднорочни и долгорочни развојни стратешки планови за развој е доста низок. Постојат неколку причини кои го објаснуваат слабиот капацитет за генерирање на среднорочни и долгорочни стратешки развојни планови во Македонија. Како позначајни можат да се наведат²⁰⁵:

- Постојењето на ограничен број квалификувани кадри со соодветни способности за подготвување на програмски документи;
- Недостаток од институции – истражувачки институти, центри или други ентитети од таков вид – чиј постојан ангажман ќе биде истражувањето и подготвувањето на предлог – политики, а факт е и дека на постоечките им недостасува персонал и ресурси за соодветна изведба на тие активности;
- Недостиг од вистинска побарувачка за такви документи од оние кои донесуваат одлуки.

Друг значаен елемент на програмирањето е меѓуминистерска координација, за што одговорноста лежи во Владата на Република Македонија. Но, дури и без формална оценка за тоа колку добро се изведува таа активност, во Република Македонија често се дебатира за недостиг од функционален систем на меѓуминистерска координација што претставува еден од основните недостатоци во работењето на Владата.

Претпристапното искуство на државите од ЕУ покажува дека имплементацијата на проектите по нивното одобрување е слаба, па затоа потребно е да се обрне внимание од страна на државните власти. Спротивно на раководењето и програмирањето на средствата од ЕУ, каде што улогата на македонските ентитети е многу ограничена, локалните ентитети имаат многу појасна улога во имплементацијата на проектите финансирани со

²⁰⁵ Исто, стр. 83

тие средства. Локалните институции вклучени во имплементацијата на проектот не се само државни институции, било на централно или на локално ниво, туку вклучуваат и приватни фирми, невладини организации и др.

Имплементацијата на проектите, во рамки на нормалните одговорности на Владата, им се доверува на подредени тела и државни посреднички тела. Министерствата се тела кои се носители на политиката, додека, пак, разните агенции и слични видови на посреднички институции се тела – имплементатори кои ги спроведуваат политиките. Вистински проблем во хиерархијата на државната администрација на Република Македонија е квалитетот на административните системи и алатки применети во имплементацијата на проектите. Различните прирачници, утврдени системи на функционирање, пишани процедури, формулари и други слични средства кои ја подобруваат ефективноста на функционирањето на административниот систем често воопшто и не постојат. Тоа придонесува раководните и посредничките институции во Република Македонија да бидат чувствителни на проемни во квалификуваниот персонал и ги остава податни за можно нефункционирање во некои непредвидени ситуации²⁰⁶.

Мониторингот и евалуацијата на имплементацијата на проектите како дел од животниот циклус на политиките, или, пак, како дел од имплементацијата на редовните должности на јавните институции во Македонија, се, исто така, слабо развиени. Мониторингот и евалуацијата скоро и да не се практикуваат, а недостигот од добар информативен систем за мониторинг е очигледен.

Активностите околу финансиското раководење и контрола на проектите финансирани од ЕУ во Република Македонија ги изведува канцеларијата на ЕАР. Имајќи го предвид квалитетот и достапноста на домашни човечки ресурси за финансиско раководење и ревизорски вештини, очигледно е дека ситуацијата е подобрена во последните години, но вкупните експертски ресурси за финансиско раководење и контрола се недоволни, а во определени случаи, нивните способности и не се според меѓународните стандарди²⁰⁷.

²⁰⁶ Исто, стр.83 – 84

²⁰⁷ Исто, стр. 84

3.3. Реформа на јавната администрација во насока на подобро искористување на претпристапните фондови

Како клучен чекор во процесот на пристапување кон Европската Унија и процесот на интегрирање на Република Македонија во европското семејство, се нагласуваат многу реформи кои Република Македонија вети, но и кои реформи мора да ги спроведе. Една од тие реформи е и реформата на јавната администрација. Како еден од критериумите за членство се административните критериуми, кои претставуваат „способност да се преземат обврските кои произлегуваат од членството во Унијата, вклучително прилагодување кон целите на политичката, економската и монетарната унија²⁰⁸”.

Добро организирана јавна администрација подразбира функционалност и во таа смисла ефективност и ефикасност. Ваквата јавна администрација не е нешто кое Европска Унија го поставува како услов за влез во нејзиното семејство, туку многу повеќе, претставува фундаментален услов за функционирање на една држава во целост. „Доброто владеење и функционалната јавна администрација се од суштинско значење за градењето и одржувањето на довербата во Владата, како и за креирање на потребните структурни реформи за поголем животен стандард во општеството²⁰⁹”.

Во оваа смисла нашата цел за подетална анализа не задолжува да објаснеме што всушност се подразбира под поимот *добро* во поглед на функционирањето на јавната администрација. Имено, станува збор за концептот на **добро управување** којшто во понатамошниот дел од оваа дисертација ќе биде подетално анализиран. Сепак, сметаме дека е нужно уште веднаш да го забележиме како почетен, важен аспект од стратешкото планирање и реформа на јавната администрација. Имено „[с]поред членот 41 од Европската повелба за фундаменталните права, под „право на добра администрација” се подразбира следново²¹⁰:

²⁰⁸ Конференција за промоција на европскиот тренинг центар, Силна администрација – предуслов за забрзана европска интеграција, Скопје, 2004 година, стр. 1

²⁰⁹ SIGMA документ бр. 27, OECD, Европски принципи за јавната администрација, 1998 година, стр. 33

²¹⁰ Chapter od fundamental rights of the European union, Official journal of the European Communities, 18.12.2000, стр. 7

1. Секое лице има право административните работи да му се процесираат објективно, праведно и во разумен временски рок од страна на институциите, на телата и на агенциите на Унијата.

2. Ова право ги вклучува:

- правото, секое лице да биде сослушано пред да се преземе мерка што негативно би влијаела врз тоа лице;
- правото, секое лице да има пристап до сопственото досие, почитувајќи ги легитимните интереси на доверливост, на професионална и на деловна тајна;
- обврската администрацијата да ги наведе причините за своите одлуки; Европска повелба за фундаменталните права, 2000 (EU Charter of Fundamental Rights).

Според тоа, спроведувањето на реформата на јавната администрација има суштинско значење, не само за Република Македонија како кандидат за членство во Европската Унија, туку е од суштинско значење за општеството и граѓаните на нашата држава.

Во оваа смисла на интернет – страницата на Владата на Република Македонија пишува дека „[в]аквата администрација која претставува основа на целокупниот јавен сектор од кој зависат демократските процеси, бизнис – климата, економскиот развој и интеграцијата на земјата во ЕУ, ќе обезбеди ефикасно креирање на политики во корист на граѓаните и фирмите и нивна доследна примена²¹¹“. Поради неопходноста од спроведувањето на оваа реформа, иницијативата СИГМА обезбедува поддршка за земјите кандидатки за членство со цел зајакнување на јавната администрација во истите и нејзина поефикасна и поефективна работа како во доменот на инетрната цел за зајакнување на една земја и нејзиното општество, така и во доменот на евроинтеграциите на овие земји како главна и водечка цел. Со оглед на фактот дека тие два домена кореспондираат, нашата земја има за цел да направи структурни и суштински промени во работата на јавната администрација со помош на споредување на начелата кои Европска унија ги поставува. На тој начин, овие начела го обележуваат и го насочуваат процесот на промена со цел позитивни резултати и стануваат поткритериуми во оценувањето на напредокот во

²¹¹ http://vlada.mk/programa/javna_administracija_i_informaticko_opstestvo

овој процес. Значи, сакаме да потенцираме, како што вели Мари Јохана Кивиниemi, заменик генерален секретар на ОЕЦД, дека, [п]реку силниот фокус на спроведување реформи и собирање докази за владините резултати, начелата не претставуваат само група на барања туку, исто така, обезбедуваат помош во осмислување на визијата за реформа на јавната администрација и служат како помагало во реформата за клучните донесувачи на одлуки²¹².

СИГМА во оваа смисла наведува правила за добро спроведување на реформата. Во таа смисла добро управувана РЈА бара²¹³:

- Стабилно и кохерентно водење на реформите, со јасно разбирливи цели на реформата;
- Постоене на јасна стратешка рамка која овозможува приоритизација на реформите и реално планирање на нивната имплементација;
- Обезбедена финансиска одржливост на реформите;
- Управувањето со реформите има холистичка перспектива, ја определува одговорноста за имплементација и го обезбедува потребниот капацитет за имплементација.

СИГМА им помага на владите во:

- дизајнирање и во спроведување на политиките и програмите на РЈА, вклучувајќи поставување на приоритети, клучни засегнати страни, активностите за секвенционирање и трошоците за реформи;
- воспоставување на институции и зајакнување на капацитетите потребни за надгледување, извршување и следење на напредокот на реформите;
- прегледување на постојните стратешки и управувачки договори, дијагностицирање на главните предизвици и обезбедување определени насоки за приоритизирање на реформата.

Спроведувањето на реформата на јавна администрација треба да се одвива во континуитет. Овој факт е од особена важност поради менталната ситуација во којашто се наоѓа Република Македонија. Во продолжение си поставуваме задача да одговориме на

²¹² SIGMA документ број 27, ОЕЦД, Европски принципи за јавната администрација, 1998 година, стр. 21

²¹³ Исто, стр. 23

прашањето зошто е потребно реформата за јавна администрација да даде особени резултати во иднина.

Имено, реформата за јавна администрација е потребно во идниот период да се спроведува со силен интензитет и со потполна посветеност, не само затоа што е една од водечките принципи врз кои се темели доброто функционирање на Европската Унија чии критериуми треба да ги исполнуваат земјите членки, односно земјите кои се кандидатки за членство, туку затоа што во нашата земја има конкретна потреба за тоа поради создадената криза во државата:

„Во изминатиов период, политичката и институционалната криза што континуирано влијаат врз извршната власт, врз судската и врз законодавната власт, доведоа до суспензија и до поткопување на демократските стандарди во Република Македонија, го урнаа владеењето на правото и на функционирањето на правната држава, а сето тоа директно влијаеше за забрзан пад на квалитетот на уставно гарантираните човекови слободи и права. Политичкото решение кое има за цел да го промовира политичкиот дијалог, да обезбеди еднакви услови за политичка конкурентност, враќање на довербата во државните институции, како и функционирање на Собранието на Република Македонија во согласност со својата уставна улога, е највисок приоритет за државата”. Главна причина за т.н. криза во државата се смета „силната партизација на државните институции”.

Според определени политички аналитичари и критичари, конкретниот кризен период во политичката сцена во Република Македонија (април 2014 – септември 2015 година кога во законодавниот дом отсутуваше опозицијата, е период во кој владееше неразумна и необјективна политика во поглед на работата на институциите. Така, сериозно беше нарушен кредибилитетот на институциите. Притоа, се смета дека е евидентна „сè поголемата правна несигурност во државата, застој во процесите на реформи и назадување во процесот на ЕУ интеграцијата”. Но и покрај кризниот период, Европската Унија забележа определен напредок во реформата на јавната администрација, посебно во областа на подобрување на услугите за граѓаните и за деловниот сектор, но „потребно е да се преземат дополнителни и посуштински напори²¹⁴”.

²¹⁴ Документ за политики, Шикова Н, Сачмарова М. Н., Практики и препораки за добро управување во сферата на јавната администрација, Скопје 2015 година, стр. 7

Во овој контекст, во документот кој содржи заклучоци од Стратегијата за проширување 2014 2015 под точка 28 е наведено дека „[н]атамошен напредок е направен во поглед на реформата на јавната администрација”, но, „[п]олитизацијата на јавната администрација, како на централно, така и на локално ниво, претставува сериозна загриженост. Принципите на транспарентност, отчетност и заслуга сè уште не се целосно применети. ОБСЕ/ ОДИХР освен тоа, извести за кредибилни обвинувања за вршење притисок врз вработените во јавниот сектор за време на изборите во април 2014 година. Овие прашања треба да се решат, вклучително преку новата законодавна рамка²¹⁵”.

Исто така, многу важен чекор во реализацијата на реформата и напредокот во евроинтеграциите е следењето на процесот на спроведување на реформските решенија определени со цел подобра, конструктивна, ефективна и ефикасна јавна администрација во Република Македонија. Ова значи дека, иако еден дел од реформата успешно се спроведува, во иднина потребно е да се пронајде начин за следење на истата. Механизмите за контрола се, исто така, дел од т.н. административни капацитети кои Република Македонија треба да ги обезбеди за остварување на поставената цел и позитивен исход што би значело позитивни резултати и позитивни оценки во извештаите на Европската Унија за напредокот на Република Македонија во процесот на преговорите за влез на земјата во европското семејство. Паралелно со механизмите за контрола на процесот на спроведување на реформата за напредокот во оваа смисла ќе говори самата практика, односно практичното спроведување на задоволување на потребите на граѓаните во Република Македонија.

Уште во 2004 година, во Националната стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската Унија се наведени целите на реформата на јавната администрација. Во истите се состои:

- „сообразување и оспособување на јавната администрација во Република Македонија за континуиран процес на транспонирање и спроведување на европското законодавство;
- оспособување на јавната администрација за креирање и имплементација на севкупните реформи на економскиот, политичкиот и правниот систем;

²¹⁵ Исто, стр. 8

- изградба на институции неопходни за обезбедувањето на слободниот протек на добра, капитал, услуги и луѓе во ЕУ²¹⁶”.

Покрај одговорот на прашањето зошто е потребна РЈА, за коишто причини и понатаму ќе станува збор во оваа дисертација, потребно е да одговориме и на прашањето каков пристап кон РЈА и е потребен на нашата земја, во согласност со Стратегијата за РЈА.

Имено, реформата на јавната администрација ќе се спроведува, според „Стратегијата за реформа на јавната администрација”, на таканаречен „селективен радикален” начин. „Тоа значи дека, во однос на промените во оваа област. Стратегијата за РЈА нема да биде со многу широк опсег, ниту радикална поради тоа што во Република Македонија нема потребна од таков вид на радикална стратегија. Сепак, од друга страна, реформата нема да претставува само привидна и површна интервенција. Оптималната Стратегија за РЈА во Република Македонија и сегашното ниво на развој претставува избор на посебни прецизно утврдени активности и промени, коишто ќе се спроведуваат земајќи ги предвид тековните потреби и тековното ниво на развој во Република Македонија. Оттука процесот на РЈА ќе претставува надградба и доуредување наместо радикална реконструкција на постојниот систем на јавната администрација²¹⁷”.

²¹⁶ Влада на Република Македонија, Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската Унија, Скопје, 2004 година, стр. 202

²¹⁷ IPS Institute, Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010 – 2015), 2010 година, стр. 5

3.3.1. Стратегија за реформа на јавната администрација

Во поглед на принципите и правилата на функционирање на јавната администрација, Европската Унија наведува *начела на јавна администрација* кои опфаќаат клучни хоризонтални нивоа на системот на управување, коишто го определуваат целокупниот резултат од работата на јавната администрација. Тие се²¹⁸:

1. Стратешка рамка за реформа на јавната администрација;
2. Развој и координација на политиките;
3. Јавна служба и управување со човечки ресурси;
4. Отчетност;
5. Обезбедување услуги;
6. Управување со јавните финансии.

Реформата на јавната администрација е концептуализирана во Стратегијата за реформа на јавната администрација донесена од Владата на Република Македонија во 1999 година.

И понатаму, како што нагласивме, повеќепати, Реформата на јавната администрација зазема голем дел од интересот на Европска Унија по однос на прашањето за пристапување на Република Македонија во Европска унија и претпристапниот процес кој вклучува бројни реформи. Во таа смисла, како една од главните насоки во Стратешкиот план 2014-2016 е назначена и *Стратегијата за реформа на јавната администрација*. Стратегијата за РЈА, како што беше наведено и погоре во оваа дисертација, е начин да се спроведува реформата на јавната администрација во согласност со потребите од истата и нејзината практична улога во зајакнување на административните капацитети и нивна поквалитетна работа.

„Реформите на новиот јавен менаџмент го префрлаат акцентот од традиционалната јавна администрација кон јавното управување. Клучните елементи вклучуваат различни форми на децентрализација на управувањето во рамките на јавните услуги (на пример, создавањето на автономни агенции и пренесување на буџети и финансиска контрола), зголемената употреба на пазарите и конкуренцијата во обезбедувањето на јавните услуги (на

²¹⁸ www.sigmaweb.org

пример, склучување на договори и друг тип на пазарни механизми), како и поголем акцент на перформансите, резултатите и ориентацијата на клиентите²¹⁹.

Оттука, значи хоризонталните столбови во системот на јавна администрација точно определени во Стратегијата за реформата на јавна администрација го заземаат главното и централното место во подобрувањето на работата на јавната администрација, односно се од клучно значење за истата.

„Со цел да се остварат поставените цели Стратегијата на РЈА се фокусира на подобрување на општиот административен капацитет преку реформа на основните хоризонтални потсистеми. Иако Стратегијата главно ќе се фокусира на подобрување на централната администрација, сепак, самата реформа ќе влијае и ќе предизвика многу промени и во другите делови на јавниот сектор (па дури и во приватните и социјалните сектори), затоа што сите социјални системи по природа се меѓусебно поврзани и меѓусебно си влијаат²²⁰”.

Најважен сегмент во претпристаните преговори за членство, како што веќе нагласивме, е целосното спроведување на *acquis communautaire*. Така и институциите на земјите кандидатки за членство во Европска Унија треба и мора да го спроведат *acquis communautaire*. Во оваа смисла, „[и]мплементацијата на *acquis* во сферата на администрацијата, се разбира, зависи од способноста и ресурсите во релевантниот сектор – но не само од тоа. Општиот хоризонтален систем на власта на земјите кандидати мора, исто така, да ги задоволува барањата на Европската Унија, затоа што тие имаат клучна улога за сигурно функционирање на целата администрација, вклучувајќи ги и областите на *acquis*. Успешната имплементација и спроведувањето потполно зависи од хоризонталните структури на власта и системот, како што се, на пример, процедурите за административни акции и механизми”, за работата на државните службеници да биде во согласност со стандарите на Европската унија²²¹”.

„Можни се повеќе типови на институционални уредувања. Но, важно е на оваа централна функција да ѝ се дадат доволно овластувања за ефективно хоризонтално управување во јавна администрација”. Според ваквото согледување на SIGMA –

²¹⁹ UNRISD, George A. Larbi, *The New Public Management approach and crisis states*, 1999, стр. 4

²²⁰ IPS Institute, *Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010 – 2015)*, 2010 година, стр. 9

²²¹ SIGMA документ број 27, OECD, *Европски принципи за јавната администрација*, 1998, стр. 34

документот, бр. 27, централната функција на јавна администрација е наречена „хомогеност на менаџментот во државната администрација“. Имено, „државната администрација треба да биде заедничка функција на менаџментот во рамките на јавната администрација. Како што веќе и претходно беше споменато, заедничката функција е насочена кон обезбедување на принципите на административното право и основните правни услови, како што се: ангажирање и унапредување според заслугите, фер третман на платите, еднакви права и обврски, т.е. нивна хомогена застапеност и сфаќање, односно потврдување преку јавната администрација како целина.“ За оваа заедничка функција е потребен определен централен капацитет за менаџирање на државната администрација²²².

Од искуството на досегашните земји кандидатки за влез во Европска Унија и спроведувачи на оваа РЈА, од суштинска важност за работењето на јавната администрација е „равнојот на општиот административен капацитет“. Под општ административен капацитет се подразбира: „различни секторски области, начинот на организација на јавната администрација и јавниот сектор, креирање политики, дефинирање и спроведување на буџетот, давање услуги и начинот на вработувањето на државните службеници²²³“.

Ова прашање нема само интерна важност, туку игра клучна улога во „соодветното и навремено пристапување“ на Република Македонија во „европските административни и политички структури“ што, како што е познато, претставува главна цел на државата.

За спроведување на оваа цел, Владата е обврзана да обезбеди оспособување на определени хоризонтални системи во различни институции и различни нивоа на јавната администрација. Притоа, за да се добие прецисна претстава за понатамошниот развој на споменатите хоризонтални функции, потребно е институционално вложување во соодветни аналитички капацитети за спроведување на стратешки цели.

Исто така, „реформата наложува вложување во развој на вештини на кадарот и тоа на ниво на поединечни експерти и на највисоко раководно ниво“, потоа „организациско реструктурирање во рамките на различни управи органи“. По однос на работата врз хоризонталните функции од страна соодветни надлежни лица, на „изготвување на

²²² Исто, стр. 53 – 54

²²³ IPS Institute, Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010 – 2015), 2010 година, стр. 23

нормативни акти, човекови ресурси, финансиско управување, информатичка технологија или институционална комуникација” истите ќе бидат сместени во „близина на врвното раковство со цел да имаат поцентрална улога во рамки на тие институции”.

„Хоризонтални столбови” кои се наведени во Стратегијата за реформа на јавна администрација се:

1. Управни постапки и услуги;
2. Стратешко планирање, координација, креирање политики и изготвување на квалитетни прописи;
3. Систем на јавна служба и управување со човекови ресурси;
4. Систем на јавни финансии;
5. Е – влада и Е – управување.

Во понатамошната анализа на оваа десертација поопширно ќе се осврнеме на неколку хоризонтални столбови, функции и системи клучни за развојот на ефективната јавна администрација која, како што беше и претходно потенцирано, има за цел приближување, односно прилагодување на своите, во рамките на европските стандарди.

3.3.2. Управување, следење и оценување на процесот на реформа на јавната администрација

Ефикасноста на државните органи и полн придонес на администрацијата во креирањето и во спроведувањето на реформата може да се постигне единствено со значителни промени во системот на раководење и управување во администрацијата. Овие промени треба да значат напуштање на практиката на донесување одлуки на највисоко ниво (политичко и административно) и поттикнување на практиката на делегирање на одговорностите, која ќе ја стимулира одговорноста и мотивацијата на државните службеници, особено раководниот кадар на сите нивоа.

Во делот кој се однесува на причините на донесување на законот во *Предлог законот за изменување и дополнување на Законот за организација и работа на органите на државната управа* е нагласено следното:

„Еден од условите кои има особена важност за пристапувањето кон Европската Унија како стратешка цел на Република Македонија е реформата на јавната

администрација, при што исполнувањето на критериумите за модерен, професионален и ефикасен систем на јавна и државна служба е од особена важност. Реформата на јавната администрација е континуиран процес кој се огледа во постојано приспособување и развој на административниот систем заради брзите промени во современото општество и процесите во него).”

Во оваа смисла цел на оваа точка е истакнување и појаснување на главните координати во процесот на спроведување на реформата на јавна администрација кои се однесуваат на негово управување, следење и оценување.

Така, важните пунктови за решавање на ова прашање се лоцираат во административни структури надлежни за управување, координирање и спроведување на Стратегијата за реформа на јавната администрација, потоа останати институции што даваат придонес во процесот на реформата на јавната администрација и нејзиното финансирање.

За зголемување и подобрување на административниот капацитет, како една од најважните стратешки цели на Република Македонија, Владата ги надоградува старите и формира нови т.н. административни структури надлежни за управувањето, координирањето и спроведувањето на Стратегија на РЈА. Овој аспект од реформата е особено важен од практичната страна, односно конечно поради реализирањето и целосното спроведување на Реформата во практиката. Надлежно тело кое раководи со управување, координирање и спроведување на Стратегија за РЈА е „Одделението за реформа на јавната администрација во Секторот за анализа на политиките и координација во рамките на Генералниот секретаријат при Владата. Како и некои други земји во регионот (на пример, Словенија), Република Македонија, исто така, се определи за основање на нова институција што ќе претставува главен административен механизам за спроведување на Стратегијата за РЈА и за понатамошен развој во оваа област²²⁴”.

Новата институционална поставеност определена во Стратегијата за РЈА е следната:

²²⁴ IPS Institute, Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010 – 2015), 2010 година, стр. 69

Влада и претседател на Владата, Генерален колегиум, Генерален секретар на Владата и Генерален секретаријат, Министерство за информатичко општество и администрација и Агенција за државни службеници во рамки на министерството.

Министерството за информатичко општество и администрација, Министерството за финансии и Генералниот секретаријат, заедно со други важни државни органи се исто така, назначени во следење на понатамошниот развој на РЈА.

Со оглед на стратешката цел за усогласување на правилата на јавната администрација со Европските правила и прописи, други институции вклучени во овој процес се: „Национален совет за Евроинтеграции (на ниво на Собрание), Комисија за европски прашања (на ниво на Собрание), заменик на претседателот на Влада (задолжен за европски прашања, на ниво на Влада) и Секретаријат за европски прашања (на ниво на Влада)²²⁵”.

Важен дел од целиот процес е начинот на контрола и евалуација на спроведувањето на Стратегијата за РЈА. Тоа се постигнува со определен „образец за известување²²⁶”.

Постојат и други релевантни институции и структури кои обезбедуваат поддршка во формулирање на Стратегијата за РЈА, како и нејзино соодветно и ефикасно спроведување. Тие се²²⁷:

1. Национален совет за интеграција (на ниво на Владата);
2. Комисија за европски прашања (на ниво на Собрание);
3. Заменик на претседателот на Владата одговорен за европски прашања (на ниво на Влада);
4. Секретаријат за европски прашања (на ниво на Влада).

За спроведување на активностите во реформирањето на администрацијата во Република Македонија потребни се значителни финансиски средства. За да се постигнат успешни резултати во реформата, „ќе се креира механизам за обезбедување финансиски средства”.

Во таа смисла потребно е изработување на „детална евалуација на трошоците за реформите” за секоја поединечна активност, односно среднорочен финансиски план за

²²⁵ Исто, стр. 74

²²⁶ Исто, стр. 72

²²⁷ Исто, стр. 73

петте планирани години на реформата. За таа цел ќе се направи акционен план во корист на потребните средства во процесот на подготовка на буџетот. „Тоа значи дека главниот координатор на реформите (новата институција надлежна за јавна администрација) ќе врши пресметување и координирање на потребните буџетски средства со Министерството за финансии со цел финансиска поддршка на предвидените реформи за следната буџетска година²²⁸.”

3.3.3. Промени во законската рамка за јавната администрација и нивното влијание на нејзината ефикасност

Функционалната јавна администрација е предуслов за транспарентно и ефективно демократско владеење. Како основа на функционирањето на државата, таа ја одредува способноста на Владата да обезбедува јавни услуги и да ги поттикнува конкурентноста и растот на земјата. Таа, исто така, има фундаментална улога во процесот на европската интеграција преку овозможување на спроведувањето на клучните реформи и организирање на ефикасен пристапен дијалог со Европската унија (ЕУ). Според тоа, со критериумите за проширување на ЕУ се препознава и истакнува потребата на секоја земја да изгради национална јавна администрација со капацитет да ги следи начелата на добрата администрација и ефективно да го транспонира и спроведе законодавството на Европската Унија – (*acquis communautaire*).

Градењето на административните капацитети, како интегрален дел од реформата на јавната администрација, подразбира создавање на стручна и департизирана администрација. Инвестирањето во знаењата, вештините и компетенциите на вработените и воспоставувањето на стандарди за управување со човечки ресурси придонесува кон зголемување на продуктивноста и ефикасноста при давање на услугите кон граѓаните и бизнис заедницата. Согласно на ова, квалитетот на јавната администрација најмногу се гледа преку директниот контакт со граѓаните, односно услугите кои таа им ги нуди на граѓаните.

Правилата за класификацијата, статусот, правата и обврските како и сегментите на управување со човечки ресурси (вработување, унапредување, мобилност, плати и

²²⁸ Исто, стр. 74

наградување, одговорност, стручно усовршување, оценување и престанок на вработувањето) се уредени со Законот за вработените во јавниот сектор, Законот за административни службеници, посебните закони од различните области и општите работни прописи (Закон за работни односи и колективни договори).

Со Законот за вработените во јавниот сектор на системски и унифициран начин се регулираат начелата, класификацијата, евиденцијата, правата и должностите, како и мобилноста на вработените во јавниот сектор. Со Законот за административни службеници се уредува статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособување, управувањето со ефектот и други прашања во врска со работниот процес на административните службеници. Клучна институција за спроведување на Законот за административни службеници е Министерството за информатичко општество и администрација кое има широк опсег на надлежности вклучувајќи креирање политики и стратегии од областа на управување со човечките ресурси во јавниот сектор, изготвување на закони и прописи преку кои се регулираат сите елементи и инструменти за управувањето, усовршувањето и обуката на човечките ресурси во јавниот сектор.

Со донесувањето на Законот за административни службеници се применуваат нови постапки за вработување. Практиката покажува дека предеталната регулатива и поставувањето на превисоки стандарди²²⁹ за селекција и вработување на административните службеници, само ја усложнуваат постапката, а притоа значително не придонесуваат за вработувања врз основа на заслуги. Воедно, нецелисходни се и барањата за исполнување на посебните услови²³⁰. Ова претставува и финансиско оптоварување за кандидатите без извесност за сигурно вработување, што доведува до недостаток од компетентни кандидати кои ги исполнуваат општите и посебните услови за испразнетите работни места. Она што се покажа од малиот број на досега спроведени постапки е слабата заинтересираност на кандидати за пријавување на огласите. Тоа се должи на недовербата на кандидатите во објективноста при спроведување на постапката за избор, но и на високите критериуми и стандарди што се воспоставени. Од 1 август 2016 година

²²⁹ На пример, делот од испитот за проверка на интелектуалниот капацитет и тестот на личност

²³⁰ Како што се меѓународно признатите сертификати за познавање на еден од трите светски јазици (англиски, француски и германски) и за компјутерски програми за канцелариско работење.

до сега, објавени се 91 јавен оглас за 362 извршители на кои аплицирале 1.606 кандидати, а донесени се 162 одлуки за избор. Тоа значи дека за секое работно место се јавиле во просек по 4 кандидати, но и дека за објавени работни места за 200 извршители не била завршена постапката, односно не бил избран соодветен кандидат²³¹.

Во легислативата во Република Македонија не постои јасно разграничување меѓу политичкото и професионалното ниво, односно не е јасно дефиниран и утврден опфатот за висока државна служба (senior civil service)²³². Со Законот за административни службеници е направен првиот исчекор кон професионализација на извршните раководители во административната служба. Општите и посебните услови кои треба да ги исполнуваат секретарите се уредени со Законот за административни службеници, додека општите и посебните услови за директорите на органите на државната управа кои имаат статус на функционери се уредени во посебни закони. Евидентно е дека не постојат јасни правила и критериуми за именување и разрешување на секретарите и на директорите, ниту пак отворен натпревар за најголемиот број на овие позиции со што се нарушува принципот на заслуги. Оттука, една од клучните мерки во оваа приоритетна област е токму деполитизација на администрацијата, преку зајакната примена на начелата на заслуги, еднакви можности и соодветна и правична застапеност и професионализација на високите раководни позиции, што би придонело кон ограничување на политичкото влијание при именување и разрешување.

Унапредувањето на административните службеници се врши преку објавување на интерен оглас на веб страната на институцијата и на истиот може да се јават исклучиво кандидати од истата институција. Сегашното решение согласно кое административен службеник може на интерен оглас да се унапреди само во едно повисоко ниво, го оневозможува кариерниот развој на административните службеници, особено на оние кои подолго време се на најниски нивоа во рамки на категоријата, а притоа поседуваат компетенции и потребно работно искуство и за неколку нивоа повеќе. Како краен ефект се добива демотивираност на дел на вработените и заминување на квалитетни кадри од јавниот сектор.

²³¹ Министерство за информатичко општество и администрација, Стратегија за реформа на јавната администрација 2018 – 2022, 2018 година, стр. 27

²³² Категорија „висока административна служба“ опфаќа: секретари, директори на органи во состав на министерствата и другите органи на државната управа и раководители на сектори.

Искуствата од примената на Моделот за оценување на административните службеници покажаа дека процесот е премногу сложен и комплициран за примена, како од аспект на ангажираност на човечки ресурси, така и од аспект на обрасците што го придружуваат и времето за спроведување на процесот. Воедно, во моделот на оценување недостасува самооценувањето, а од друга страна сосема непотребно е утврден процентуален сооднос на уделот на оценката од непосредно претпоставениот раководител и оценката од другите оценувачи. Во процесот на континуирано следење недостасува интервју/разговор меѓу оценуваниот и оценувачот за заедничко утврдување на работни цели и задачи, како и на утврдување на индивидуален план за развој за наредната година. Постапката за оценување формално правно завршува со потпишан образец, а не со правен акт (решение за годишна оценка), со што е оневозможено остварување на право на заштита на административниот службеник во однос на оценката (не само против постапката, како што е сега случај) и не е обезбедено начелото на двостепеност. Мерките за одличен и слаб ефект не ја постигнаа очекуваната цел, туку напротив создадоа притисок, чувство на несигурност и нарушени меѓучовечки односи кај вработените. Со тоа се намали посветеноста за подобри резултати и реализација на планираното, како и квалитетот на услугите кон граѓаните и бизнис заедницата што е основната мисија на јавната администрација.²³³

Платите на вработените во јавниот сектор се регулирани со посебни закони и колективни договори. Вака поставениот платен систем создава потешкотии при управувањето, особено во случаи на зголемување или намалување на висината на платите, што доведува до уште поголема неурамнотеженост. Како последица на ваквиот неунифициран систем се добива незадоволство и демотивираност на голем дел од вработените, како и заминување на квалитетни кадри од јавниот во приватниот сектор.²³⁴

Во насока на остварување на континуирана и систематска координација на управувањето со човечките ресурси во административната служба, во ЗАС експлицитно е уредено дека: „организационите единици за управување со човечки ресурси се организираат во Мрежа на организационите единици за управување со човечки ресурси

²³³ Влада на Република Македонија, Стратегија за реформа на јавната администрација – 2018-2022 година, 2018 година, стр. 30

²³⁴ Исто.

(Мрежа за УЧР), со која претседава државниот секретар за информатичко општество и администрација“. Во изминатиот период активностите на Мрежата за УЧР беа насочени кон воспоставување на модел на УЧР, базиран на компетенции, подготовка на Стандарди за управување со човечки ресурси, организирање на годишни конференции за размена на искуства меѓу практичари -вработени во организационите единици за УЧР во рамките на органите на државната управа и локалната самоуправа, но беа организирани и голем број на обуки за поддршка на вработените во одделенијата за УЧР. Покрај споменатите активности, од страна на МИОА беше воспоставен и механизам за редовна и континуирана комуникација, форум за дискусија, консултации и размена на релевантни документи меѓу членовите на Мрежата за УЧР, преку платформата <http://www.e-demokratija.gov.mk>. Огромен предизвик останува операционализацијата и координацијата на Мрежата за УЧР, имајќи ги предвид ограничените административни капацитети на МИОА.²³⁵

Кога вака се анализираат промените кои произлегуваат од новиот Закон за административни службеници и другите релевантни прописи, се забележува дека се преземени значајни мерки и активности во насока на зголемување на ефикасноста на јавната администрација. Но, сепак, останува впечатокот дека треба уште многу да се работи за да постигнат целите зацртани во стратегијата за реформа на јавната администрација. Оттаму, може да се констатира дека измените во прописите ја менуваат сликата за јавната администрација, внесуваат иновации, но сеуште со недоволно изразено темпо.

²³⁵ Исто.

3.4. Систем за децентрализирано управување со средствата од ИПА во Република Македонија

Системот за децентрализирано управување во Македонија е воспоставен за имплементација на првите четири ИПА компоненти согласно акредитациските критериуми кои се утврдени во Анексот на Регулативата на Европската комисија, со цел²³⁶:

- Управување со средствата на ефективен, економичен и ефикасен начин;
- Извршување на работата на телата од оперативните структури согласно со законите и другите релевантни правни акти;
- Превентивно делување против неправилностите и измамите кои би можеле да се појават во донесувањето на финансиски одлуки, т.е. вршењето на финансиските трансакции;
- Обезбедување на редовно, навремено и веродостојно известување и прибирање на информации со цел за да се донесат правилни одлуки и вршење контрола.

Во рамките на системот за децентрализирано управување сите тела и надлежни органи кои се неопходни за управување со средствата од ИПА фондовите официјално се именувани. На истите им се определени надлежностите преку потпишување на договори, кои во целост ги потврдуваат нивните улоги и обврски во управувањето, имплементацијата и контролата на средствата од ИПА фондовите во рамките на самиот систем за децентрализирано управување.

Согласно барањата кои се пропишани во ИПА регулативата, системот за децентрализирано управување се состои од неколку надлежни структури и органи и тоа:

Национален – којшто е висок функционер во Владата или пак во државната администрација и ја обезбедува целосната координација на помошта во рамките на ИПА регулативата за имплементација. Негови главни задачи се:

- да осигура партнерство помеѓу Комисијата и земјата корисничка, како и тесна врска меѓу генералниот процес на пристапување и користење на помошта според ИПА регулативата за имплементација;

²³⁶ http://cfd.finance.gov.mk/?page_id=21&lang=mk

- целосна одговорност за: кохеренцијата и координацијата на програмите обезбедени со регулативата, годишно програмирање во рамки на компонентата за помош во период на транзиција и институционална надградба на национално ниво, координација на учеството на земјата корисничка во соодветни прекугранични програми со земјите членки и со други земји кориснички;
- подготвува и доставува до Комисијата годишни и завршни извештаи за спроведувањето на ИПА.

Стратешки координатор кој се назначува од земјата корисничка со цел да обезбеди координација на Компонентата за регионален развој и Компонентата за развој на човечки ресурси под одговорност на националниот ИПА координатор. Негови главни надлежности се²³⁷:

- координирање на помошта доделена во рамките на компонентата за регионален развој и компонентата за развој на човечки ресурси;
- изработка на стратешката кохерентна рамка согласно регулативата за имплементација;
- обезбедување на координација помеѓу секторските стратегии и програми.

Надлежен координатор за акредитација којшто е одговорен за издавање, следење, одложување и повлекување на акредитацијата на националниот координатор за авторизација и националниот фонд.

Националниот координатор за авторизација главно има за задача:

- како раководител на националниот фонд да има целосна одговорност за финансиското управување со средствата од ЕУ во земјата, како и одговорност за легалноста и регуларноста на основните трансакции;
- Одговорен за ефикасно функционирање на системите за управување и контрола според ИПА регулативата за имплементација.

Националниот фонд е тело во рамките на Министерството за финансии со централна буџетска надлежност. Фондот дејствува како централна благајна и е одговорен за задачи од областа на финансиско управување со помошта според ИПА регулативата за имплементација, под одговорноста на Националниот координатор за авторизација.

²³⁷ http://cfcd.finance.gov.mk/?page_id=19&lang=mk

Дополнително фондот е одговорен за организирање на банкарските сметки, барање средства од Комисијата, одобрување на трансферот на средства добиени од Комисијата за оперативните структури или крајните корисници, како и за финансиско известување до Комисијата.

Оперативната структура е надлежна за првите четири компоненти, за тендерирање, склучување договори и извршување на исплатите во улога на надлежен орган за склучување договори, одговорна за финансиската и административната страна на јавните набавки преку договорите за услуги, набавки, градежни работи, грантови и твининг за сите програми и навремено имплементирање и извршување на програмите финансирани од ИПА помошта. Оперативната структура е одговорна за управувањето и спроведувањето на дадената програма, согласно со принципите на стабилно финансиско управување. Крајната цел на Оперативната структура е воспоставување на целосно децентрализиран систем во кој потребата од *ex – ante* одобрение од страна на Комисијата за изборот на проекти, тендерирањето како и склучувањето на договорите ќе биде целосно отстранета.

Органот за ревизија е функционално независен од сите учесници во системите за управување и контрола и соодветствува со меѓународно прифатените стандарди за ревизија. Истиот е одговорен за проверка на ефикасното и стабилно функционирање на системите за управување и за контрола²³⁸.

Македонија мора да работи и да има простор за подобрување на искористувањето на средствата од европските фондови, односно мора да ги подобри капацитетите на институциите и вработените кои се вклучени во структурата. Овој инструмент има три приоритети и тоа: поголема посветеност на највисоко политичко ниво, подобрување на времето на дефинирање на проектите кои ќе се финансираат, подобрување на функционирањето на ИПА структурите согласно правилата и препораките на ЕУ во насока на зајакнување на меѓуинституционалната координација и поголема транспарентност и отчетност на сите чинители кои се вклучени во процесот, како и подобра екипираност на структурите за управување со ИПА фондовите во земјата и водење грижа за задржување на обучениот кадар во институциите. Во структурата се

²³⁸ http://cfd.finance.gov.mk/?page_id=19&lang=mk

вклучени околу 40 институции со 400 вработени. Македонија има искористено досега 71,1 % или 437 милиони евра од вкупниот буџет на ИПА1 од 652 милиони евра, а останати се неискористени 152,5 милиони евра што претставува 24,9 од вкупниот буџет. Нивото на искористување на средствата се правопрпорционално поврзани со напредокот во евроинтеграциите, за што анализите покажуваат максимална искористеност од 71 %, што значи дека една третина сме потфрлиле во изминатиот период на патот кон евроинтеграциите²³⁹.

3.5. Значење на образованието за јакнење на човечките ресурси во јавната администрација

Човечкиот фактор е клучен во воспоставувањето на ефикасна јавна администрација. Ова значи дека ефикасноста во јавната администрација е важна на едно повисоко системско ниво, а не само парцијално. Притоа, мошне важна улога во јакнењето на јавната администрација има системот на формално и неформално образование.

Во Република Македонија системот на образование поминува низ процес на реформирање. Стапката на писменост е висока благодарение на високата стапка на запишување во основно образование. Меѓутоа, стапката на учество во високото образование е релативно ниска, а недоволните инвестиции во последните години имаа негативно влијание врз целокупниот квалитет и вредноста на образованието. 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 низок степен на образование. Постои голема неусогласност меѓу образовните програми, стекнатите вештини и квалификации, и потребите на пазарот на труд. Поради тоа образованието и обуката треба да бидат насочени кон активности за модернизација на системот на образование и обука, во насока на подобрување на приспособливоста кон потребите на пазарот на трудот и промовирање на доживотното учење. Дополнителна цел е да се обезбеди еднаков пристап до квалитетно образование на

²³⁹ <http://sitel.com.mk/evropskite-fondovi-efikasno-i-efektivno-da-se-koristat-vrabotenite-posveteno-da-rabotat>

сите, без оглед на етничкото потекло. Во рамките на оваа област беа определени три приоритетни мерки и тоа:

- Модернизација на образовниот систем и системот за обука
- Овозможување пристап до квалитетно образование за етничките заедници
- Развој на образование и доживотно учење.

Модернизација на образовниот систем и системот за обука – цел на оваа мерка беше давање поддршка за модернизацијата на системот за образование и обука во тригодишното и двегодишното стручно образование, како и поддршка на процесот за поврзување на училиштата за стручно образование и обука со деловните партнери. Планираните активности беа поделени во две компоненти. Првата компонента се состоеше во подготовка на стандарди за стручна квалификација и реформа на наставните програми, во кои беше предвидено основање на работни групи и подготовка на стандардите за стручна квалификација. Втората компонента се состоеше од обука на обучувачи за стручна обука преку развој на анализа на потребите за обука, развој на стратегија за обука и акционен план за обука.

Овозможување на пристап до квалитетно образование за етничките заедници – Оваа мерка имаше за цел да овозможи поддршка за интеграцијата на етничките заедници во образовниот систем. Основната цел на проектот беше обезбедување еднаков пристап до квалитетно образование за учениците од сите етнички заедници со цел да има придонес за натамошното унапредување на интеграцијата на етничките заедници во општеството. Активностите на оваа мерка беа поделени во две компоненти. Првата компонента опфаќаше вклучување на интеркултурни вредности во образовниот систем. Втората компонента се состоеше од јакнење на капацитетите за поддршка на интеграцијата на етничките заедници. Преку оваа програма беше планирано обезбедување на трансфер на знаење преку работилници, тренинг – сесии и дискусии. Целта на планираните активности беше воведување на иновативни програми, ажурирање на програми и обука на образовен кадар.

Развој на образование за возрасни и доживотно учење – Целта на оваа мерка беше да даде придонес за постигнување на систематски пристап за образование за возрасни и координација на активностите на национално ниво, преку формирање координативно тело за активности за образование за возрасни. Дополнително, мерката имаше за цел развивање

на образованието за возрасни и промовирање на програми за описменување и исполнување на основното образование за отфрлени лица. Во рамките на мерката 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”. Во рамките на оваа мерка беа опфатени три компоненти:

- зајакнување на капацитетите и функционирање на центарот за образование на возрасните;
- развивање и тестирање на програми за образование на возрасните;
- развивање и тестирање програми за описменување и дооформување на основното образование на исклучените лица.

3.6. Идентификување на потребите од обука на вработените во јавните администрација за користење на фондовите на Европската унија

Обуката како процес на стекнување и подобрување на знаењата, вештините и ставовите кои се потребни за извршување на работните обврски на работното место претставува инвестиција којашто една организација ја прави сама за себе. Обуката може да се спроведува низ различни форми, меѓутоа, посакуваната цел од обуките општо гледано, речиси, секогаш е иста. Пред сè, тоа е подобрување на изведбата на работните задачи кои се поврзани со работното место или, пак, подобрување на изведбата на организацијата како целина. Но, квалитетот на резултатите од обуката зависи пред сè од квалитетот на податоците со кои се утврдуваат потребите од обука.

Анализата на потребите од обука претставува процес на утврдување на проблемите и причините за појава на разлики во моменталната и очекуваната изведба (јаз) и можните решенија за надминување на „јазот” во изведбата.

3.6.1. Начини на спроведување на обуката за вработените во јавната администрација

Процесот за спроведување на анализа за потребите од обука во организациите кои работат со ИПА фондовите се состои од три нивоа на анализа и тоа: анализа на организациско ниво, анализа на ниво на работно место и анализа на индивидуално ниво.

Анализата на организациско ниво се однесува пред сè на ефективноста на организацијата, утврдување на областите за коишто е потребна обука, како и условите во кои ќе се спроведува истата. Оваа анализа треба да го идентификува влијанието на окружувањето на организацијата, новите законски прописи и политики, ефективноста на организацијата во остварувањето на организациските цели, ресурсите со кои располага за нивно реализирање и климата, односно поддршката за обука на вработените во организацијата (поддршка од врвниот менаџмент, желбата на вработените да учествуваат на обуки со кои ќе се стекнат со подобри вештини во насока на подобро користење на фондовите од ЕУ, одговорноста за исходот и резултатите од обуките и сл).

За спроведување на анализа на организациско ниво се користат следниве извори:

- организациските цели, визијата, мисијата и стратешките планови;
- организациската клима (односите меѓу менаџментот и вработените, жалби од клиентите/ граѓаните, набљудување на однесувањето на вработените, ставовите на вработените и сл.);
- анализи на економичноста, продуктивноста и ефикасноста во работењето на организацијата;
- воведувањето нови технологии и опрема во организацијата;
- годишните извештаи од работата на организацијата и нејзините организациски форми;
- ревизорските извештаи за работењето на организацијата и системот на наградување во организацијата;
- плановите за реорганизација и структурни промени во организацијата;

- мотивацијата и задоволството од работата на вработените во организацијата²⁴⁰.

Анализата на ниво на работно место обезбедува податоци во врска со знаењата, вештините, ставовите, односно компетенциите кои се неопходни за работното место во насока на остварување на програмските цели. Изворите за прибирање на податоци за анализата на ниво на работно место се многубројни и тоа:

- опис на работното место (опис на главните активности за извршување на работата и условите под кои овие активности се извршуваат);
- анализа на знаења, вештини, ставови и компетенции (подетална листа на специфични работни задачи за секое работно место вклучително и знаењата, вештините, ставовите и способностите кои треба да ги поседуваат вработените;
- стандарди за изведбата (пропишани стандарди по кои ќе се проценува изведбата на задачите на секое работно место со цел да се идентификува јазот во изведбата);
- следење/набљудување на работата;
- прашалник за извршување на работата (се евалуира задачата од аспект на важноста и времето потрошено за нејзина изведба);
- анализа на оперативни проблеми (загуби, непочитување на рокови, контрола на квалитетот и сл.).

Анализата на индивидуално ниво обезбедува податоци за квалитетот на изведбата на работните задачи индивидуално за секој вработен во организацијата, како и за потребите за обука на секој вработен по вид и области.

Изворите за прибирање на податоци за анализата на индивидуално ниво се:

- оценување на изведбата (идентификување на слабостите и можните решенија за подобрување);
- проблеми во изведбата (ниска продуктивност, чести отсуства, загуби, лоша употреба на опремата и сл);

²⁴⁰ Агенција за државни службеници, Прирачник за спроведување на Анализа на потребите од обука и изготвување на годишна програма за обука во ЕЛС, Скопје, 2006 година, стр. 17

- следее/набљудување на работата (следење на однесувањето на вработениот, резултатите од неговото однесување и резултатите/продуктите од неговата изведба);
- интервјуа (со средниот и врвниот менаџмент, како и со вработениот, при што се прашува за сопствените потреби од обука);
- прашалници (пишана форма на интервју и тестови со кои се мерат знаења и вештини за извршување на работата);
- прегледи за ставовите на вработените (се мери моралот, мотивацијата и задоволството од работата на вработениот)²⁴¹;

Сите три нивоа на анализата на потребите од обука се меѓусебно поврзани и податоците собрани од секое ниво се круцијални за сеопфатна и ефективна анализа на потребите од обука во организациите во насока на подобро користење на претпристапните фондови на Европската Унија.

Битно да се напомене е и тоа дека самиот процес на анализа на потребите за обука во организациите кои работат на ИПА фондовите се спроведува во четири фази и тоа:

1. Подготвителна фаза;
2. Прибирање на податоци;
3. Анализа/ толкување на податоците;
4. Известување.

За успешно реализирање на фазите неопходно е да се спроведат неколку значајни чекори во рамките на секоја фаза.

Во првата, односно подготвителната фаза потребно е да се спроведат следниве чекори:

- Обезбедување авторизација за спроведување на анализата на потребите за обука од страна на врвниот менаџмент;
- Планирање на спроведувањето на анализата на потребите за обука;
- Изготвување периодичен извештај за подготвителната фаза.

Во рамките на втората фаза, односно фазата на прибирање на податоци потребно е да се спроведат следниве чекори:

²⁴¹ Исто, стр. 20

- Прибирање на податоци за утврдување на „јаз“ во изведбата;
- Изготвување на периодичен извештај за фазата на прибирање на податоци.

Во третата фаза, односно фазата на анализа или толкување на податоците потребно е да се спроведат следниве чекори:

- Утврдување на причините за појава на „јаз“ во изведбата;
- Рангирање на приоритетните работни задачи;
- Определување на можни решенија на „јазот“ во изведбата со обука и стручно усовршување;
- Идентификација на приоритетните области и теми за обука.

Во четвртата фаза или фазата на известување потребно е да се спроведат следниве чекори:

- Изготвување финален извештај за анализата на потребите за обука.

3.6.2. Цели на обуката за вработените во јавната администрација

Потребата од обука во организациите станува сè позначајна активност на управувањето со човековите ресурси поради глобализацијата на светското стопанство, јакнењето на потребата за лидерство, растечкото знаење на знаењето, потребата да се привлечат талентирани поединци, се поголемиот фокус на квалитетот и брзите промени. Компаниите ширум целиот свет инвестираат милиони во организирање на различни програми на обуки со цел да остварат конкурентска предност на пазарот.

Најпрво треба да се определи проценката на потребата од процесот на обука, којашто се однесува на сегашните проблеми и идните предизвици кои се јавуваат пред самиот процес на обука, и во текот на поминување на обуката истите треба да се решат.

Потребите за обука ги определува: одделението за човекови ресурси, менаџерите или самите работници. Со проценката, всушност, се проценува дали обуката е неопходна, како на пример, за нова технологија, барање на купувачи, нови производи или недостиг на определени вештини и дали истата ќе даде повисоки резултати од претходните.

Постојат многубројни цели на обука кои може да се класифицираат според различни критериуми. Целите на обуката можат да се категоризираат на следниов начин:

Инструктивни цели кои опфаќаат акцент на следниве битни прашања:

- Кои принципи, факти и концепти треба да се научат во програмата за обука?
- Кого треба да го обучи претпријатието?
- Кога треба да се изврши обуката²⁴²?

Цели на организацијата се најбитното прашање:

- Какво влијание ќе има обуката на резултатите на претпријатијата, на продуктивноста, намалување на трошоците и мотивацијата?

Индивидуални перформанси и цели на претпријатието се следниве прашања:

- Какво влијание ќе има обуката на однесувањето на обучените?
- Какво влијание ќе има обуката на личниот развој на обучените?

Обуката претставува само еден од факторите кои влијаат на ефикасноста на извршување на работата и подобрување на финансиските перформанси на претпријатијата. Поради тоа секоја активност во склоп на обуката треба да се потпре на внимателна анализа на цела низа фактори, кои заедно со обуката влијаат на извршување на работата во претпријатијата и ублажување на последиците од кризата.

Процесот на обука подразбира усовршување на вработените во една организација. Постојат големи разлики во способностите, искуството и карактерот на кандидатите, па квалитетот на обуката се зголемува во зависност од индивидуалните способности на кандидатот.

Тоа е скап процес, кој бара да се одвои време и финансиски средства за да се ангажираат други вработени, кои наместо да бидат ангажирани со исполнување на своите работни задачи, работат на обучување на нововработените. Секоја компанија одделно одлучува дали и во која мерка ќе обучува свои нововработени. Точно е дека така обучените вработени подоцна, со своето работење, ги надоместуваат вложените средства, но компанијата секогаш мора да дозира определено ниво на обука, бидејќи е можно да се јави нелојалност на вработениот, па тој со стекнатите знаења да прејде во друга компанија. Затоа, секоја компанија одделно одлучува за должината и интензитетот на обуката, најчесто во зависност од сложеноста на работните задачи кои стојат пред нововработените.

²⁴² Mate, H. Noe, W. Gerhart, Menadzment ljudskih potencijala, Zagreb, 2006 godina, str. 20

Обука може да се смета еднодневна подготовка за извршување на работните задачи, но како обука може да се смета и повеќемесечното високо софистицирано подучување. Но, во секој случај овој процес е насочен кон зголемување на способностите на поединците или групите. Програмите за обука се директно задолжени за одржување и унапредување на тековните работни способности на нововработените, а програмите за развој се грижат за идните потреби на компанијата²⁴³.

Обуките коишто се спроведуваат во организациите може главно да се поделат на општи или генерички обуки и специјализирани обуки и стручно усовршување на вработените.

Генеричките или општите обуки пред сè се обуки кои се однесуваат на сите вработени во организациите, додека специјализираните обуки и стручното усовршување се обуки кои се однесуваат на потребите на определени вработени или, пак, група на вработени, со цел унапредување на нивните специфични знаења и вештини во извршувањето на работите и работните задачи кои се предвидени за конкретното работно место.

3.6.3. Влијание на обуките врз ефикасноста за користење на фондовите на Европската Унија

Одделението за управување со човекови ресурси ги координира активностите во врска со планирањето, подготвувањето, спроведувањето, управувањето, следењето и оценката на ефектите од процесот на обуки и стручно усовршување.

Одделението за управување со човекови ресурси води евиденција за остварената соработка во процесот на организирање, подготвување, спроведување и управување со обуките и стручното усовршување на вработените со ангажирање на други лица и субјекти (министерства, домашни и странски институции и организации, правни лица од приватниот сектор, здруженија на граѓани и слично).

По завршување на обуката и стручното усовршување, вработениот треба да извести за ефикасноста на активностите поврзани со обуката и стручно усовршување преку

²⁴³ <http://www.pretpriemac.com/obuka-sozdavanje-na-uspeshni-i-efikasni-kadri/>

извештај; да го сподели знаењето со другите вработени (трансфер на знаење) преку презентација пред вработените, како и да ги примени новите знаења и вештини во практика на работното место.

Следењето на процесот на спроведување на обуката и стручно усовршување се реализира преку оценка на ефектите на обуката и стручното усовршување.

Оценката на ефектите на обуката и стручното усовршување се врши врз основа на:

- добиена информација од учесниците на обуката и стручното усовршување во однос на содржината и методите на обука и стручното усовршување;
- проценка за степенот на исполнување на зададените цели на обуката и стручното усовршување;
- проценка на резултатите и придобивките од спроведената обука и стручното усовршување во однос на исполнувањето на работните задачи на учесниците на обуката и стручното усовршување;
- проценка на резултатите и придобивките од спроведената обука и стручното усовршување во однос на исполнување на утврдените цели за нивното спроведување;
- ефикасноста на обуката и стручното усовршување (трансфер на знаење од секоја обука и стручно усовршување) и нејзината финансиска исплатливост²⁴⁴.

За вработените да бидат ефективни во своето работење мора да ги знаат и да ги разберат групните и индивидуалните цели. Во случај на недоволно разбирање на целите вработените се прилично неефикасни, се намалува квалитетот на работата, додека, пак, менаџерите најчесто тоа го припишуваат како проблем на поединечната изведба на вработениот.

Кога вработените ги сфаќаат целите, лидерите можат да креираат атмосфера фокусирана кон решавање на проблемите, отстранување на постоечките пречки во изведбата на вработениот и постигнување на очекуваниот исход од работењето.

Како резултат на тоа, вработените се чувствуваат повредни за организацијата, а воедно нивната работа станува помотивирачка што доведува до поголема приврзаност за

²⁴⁴ Упатство за обука и стручно усовршување на државните службеници член 13 – 18

организацијата, подобар индивидуален придонес и зголемено задоволство кај вработениот.

Не е возможно да постои организација која остварува високи резултати во случај кога нема вработени кои ги поседуваат потребните знаења и вештини за извршување на работните обврски. Доколку се форсира определен вработен да извршува обврски за коишто не поседува соодветни вештини голема е веројатноста дека квалитетот на работата во тој случај ќе се намали.

Во определени организации постојат случаи кога вработените имаат недостаток на потребните знаења за работното место на кое ги извршуваат своите работни ангажмани. Во тој случај вработените коишто ги поседуваат потребните знаења и вештини се обесхрабрани и незадоволни од таквата поставеност на работата. Во денешни услови на работење голем дел од претпријатијата се соочуваат со ваков тип на проблеми, при што вршат определени промени во работниот персонал, а не им обезбедуваат соодветен тренинг и обука.

Спротивно на ова, кога вработените во организацијата поставени на своите работни места ги поседуваат потребните квалификации, вештини и компетенции се во можност побрзо да ги решат проблемите кои се појавуваат и да донесат одлуки кои се во насока на подобрување на целокупниот перформанс на претпријатието.

Врз основа на целокупните податоци кои се поврзани со процесот на обука на вработените менаџментот за човекови ресурси на организацијата изготвува Годишен извештај за работата којшто го покажува степенот на квалитет на реализираните обуки во претпријатието, а во рамките на истиот и дава известување за статусот на реализација на обуките и стручното усовршување на вработените во рамките на тековната година.

ПОГЛАВЈЕ 4 – АНАЛИЗА И ИНТЕРПРЕТАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ЕМПИРИСКОТО ИСТРАЖУВАЊЕ ЗА АПСОРПЦИОНИОТ КАПАЦИТЕТ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА ИСКОРИСТУВАЊЕ НА ПРЕТПРИСТАПНАТА ПОМОШ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

4.1. Формулација на истражувачкиот проблем во емпириското истражување

Претпристапните фондови на ЕУ имаат клучна улога во прилагодувањето на земјата кандидат за полноправно членство во Европската Унија, а со тоа ја припремаат земјата корисник за апсорпција на средствата од Структурните и Кохезионите фондови. Искористувањето на претпристапната помош се наметнува како мошне значајна истражувачка целина. Едно од најважните прашања е нивото на успешност во користењето на претпристапните фондови, односно, проблемот на недоволното користење на средствата кои ги овозможуваат тие фондови, како резултат на несоодветниот административен капацитет на земјата. Оттаму, наведениот проблем е зависна варијабла во истражувањето и претставува темелно прашање на кое треба да се даде одговор.

Прашањето за кадровската пополнетост претставува еден од најважните и најризичните предизвици со кои се соочи Република Македонија во процесот на добивањето на акредитацијата за децентрализирано управување на средствата од фондовите на Европската Унија. Во иднина земјата ќе се соочи и со проширениот децентрализиран систем на управување, кој е релативно покомплексен, со што уште повеќе ќе ја нагласува важноста на административниот капацитет. Процесот на управување со ЕУ – фондовите мора да се одвива паралелно со сите останати процеси кои се важни за достигнување на членството во ЕУ. Единствено со постигнувањето на очекуваниот напредок на сите полиња, Република Македонија ќе стане членка на ЕУ.

Освен правната и институционалната рамка која мора да се воспостават, друг, подеднакво важен сегмент неопходен за успешно користење на ЕУ – фондовите се човечките ресурси, нивниот капацитет и способности да обавуваат сложени работи во

областите на управување, програмирање и имплементација на средства од ЕУ фондовите, во насока на нивно поефикасно искористување.

Вработените во државната администрација кои обавуваат работни задачи од областа на ЕУ – фондовите, ги детерминираат човечките ресурси и претставуваат клучни носители на овој процес. Со оглед на тоа дека станува збор за нова област и нови предизвици со кои државните службеници се соочуваат во работата, потребно е да се обезбедат континуирани обуки од областа на управување со ЕУ – фондовите и на тој начин да се зголемат и да се подобрат нивните знаења, вештини и способности, во насока за подобро и поефикасно вршење на работните задачи. Ако се има предвид дека нивното обучување претставува релативно долготраен процес, со константна закана дека обучените кадри поради нестимулативната регулаторна рамка ќе ја напуштат структурата, но притоа, посебно внимание мора да биде насочено на мотивирањето на вработените во администацијата и настојувањето таа да се подобри. Само на тој начин вработените при извршувањето на споменатите работи ќе го препознаат националното значење и ќе го подобрат својот придонес кон работата.

Образувањето на човечките ресурси е почетен чекор во решавањето на сите проблеми, бидејќи развиен систем на квалитетни и обучени кадри кои ги познаваат сите комплексни ЕУ процедури, доведува до развој и до јакнење на самите институции во кои тие се вработени. Искуствата на други земји покажуваат дека ефикасниот систем на вработување на компетентни луѓе претставува основа за воспоставување на квалитетен систем на управување со ЕУ – фондовите во Република Македонија.

Со оглед на развојните можности кои во овој момент и се овозможуваат на Република Македонија благодарение на претпристапните фондови, како и на перспективите кои се отвораат со добивањето на статус на кандидат, управувањето со проектите и програмите на ЕУ е активност која сè повеќе ќе добива на важност. Имајќи предвид дека како во државниот, така и во приватниот сектор управувањето со проектите на ЕУ финансирани од претпристапната помош на Унијата е во фаза на развој, особено значење добива консултантскиот вид на услуги. Оттаму, сите државни органи генерално гледано ќе се соочуваат со проблемот на „одлив“ на кадарот во приватниот сектор, особено откако лицата ќе се стекнат со драгоцените знаења и искуства во поглед на имплементацијата на проектите финансирани од ЕУ – фондовите. Меѓу другото, причина

за одлив во приватниот сектор е и фактот дека државните службеници не можат да примаат хонорари за работа на ЕУ проектите. Некои од земјите во опкружувањето овој проблем го решиле со одлука на државните службеници, кои работат на процесот на европските интеграции да добиваат додатни финансиски и нефинансиски стимулации, како би ги мотивирале и би ги задржале квалификуваните кадри. Одливот на кадарот од ИПА секторите на одделните министерства и институции се должи и на сложеноста на работата (подготовка на целокупната документација за апликација на проектите, нивната реализација и мониторирање), преоптовареноста, недоволното образование и обученост на кадрите, како и некоординираноста и недоволната соработка меѓу институциите кои учествуваат во целокупниот процес за искористување на претпристапните фондови на Европската Унија.

Исто така, мошне важен фактор во овој процес е и зголемувањето на бројот на луѓето кои се задолжени за управување со проектите, со што истовремено ќе се допринесе да се намали бројот на невработени лица, а на веќе постоечките вработени ќе им се намали обемот на прекувремена работа. Кадарот којшто ќе се вработи на овие позиции, ќе треба да знае англиски јазик и подоцна низ едукации да се обучи за процедурите на проектите и програмите од Европската Унија.

Извештаите на UNDP покажуваат дека во досегашните обуки кај некои земји кандидатки, повеќе доминирале воведни содржини од општа природа, а запоставени биле практичните тренинзи за развој на проектите, особено учењето преку работење со конкретни проекти. Затоа, Република Македонија мора да ја зголеми свесноста за изградба на капацитетот на администрацијата, односно, не треба да ја повторува оваа грешка, бидејќи државната администрација има попрагматични очекувања: развој на предлог – проекти, пополнување на апликациски форми, спроведување на проекти, надгледување на проекти итн. Основниот принцип на кој треба да се базира изградбата на капацитетите на државната администрација е дека не се потребни само обуки, трансфер на знаење, искуство, туку и формулирање и развој на разбирање, вештини да се примени знаењето и изградба на доверба. Заземањето на проактивен став во врска со барањето на информации, вклучувајќи и пребарување преку интернет, е особено важно. Административниот кадар треба да разбере дека планирањето и подготовката на проекти се едни од главните активности, а не дополнителен товар кој им е наметнат. Искуствата покажуваат дека

добриот квалитет на административниот персонал е пресуден фактор за висока апсорпција на структурните фондови.

Република Македонија треба да избегне и една друга грешка практикувана од другите земји кандидати, а тоа е испраќање погрешен кадар на вистински обуки. Самите институции, понекогаш со помош на експерти, треба сериозно да ги проценат нивните капацитети и да направат вистинска комбинација на програмите. Сепак, за успешна програма за подигање на апсорпцискиот капацитет и институционална изградба потребна е мобилизација на капацитетите на министерствата и институциите кои се, или ќе бидат вклучени. Притоа, треба да се имаат предвид и определени ризици, кои е пожелно да се избегнат. Имено:

- Потценување на улогата на сопственото знаење и искуство и потпирање само на консултанти;
- Недостаток на мотивација кај дел од државната и локалната администрација;
- Несоодветни ставови кон придонесот на ИПА фондовите;
- Низок степен на координација помеѓу различните организации кои учествуваат во финансирањето;
- Несогласување околу методологијата.

Една од главните карактеристики на финансиските инструменти за претпристапна помош е потребата да се следат правилата на Европската Унија, поточно на фондовите, особено нивната институционална рамка (т.н. комитологија која обезбедува максимална координација) и тоа што е можно поблиску, истовремено подготвувајќи основа за национална рамка која би промовирала економска и социјална кохезија.

Раното запознавање со овој комплексен систем е од примарна важност за правилното спроведување на финансиските инструменти за претпристапна помош пред и по пристапувањето, а неговото совладување бара интензивен и одржлив процес на учење, односно изградба и подигање на административниот апсорпционен капацитет.

За успешно, навремено и објективно искористување и спроведување на финансиските инструменти за претпристапна помош, основно е Оперативната програма да биде поставена на здрави нозе, а за тоа треба искусен раководен тим.

Многупати во Република Македонија се реализирале неуспешни проекти поради факторот неправилно раководење или поради раководење на проектите од неискусни или некомпетентни личности, кои од несоодветни причини се поставувани на ваквите позиции. Оваа лекција треба што побрзо да се научи, за да се избегне неуспехот кој може многу да чини, односно, со претпристапната помош од ЕУ мора да се раководи максимално професионално.

Сите учесници вклучени во овој процес мора да знаат дека европската интеграција е процес на најголемо прилагодување на законодавството, планирање на потребите и обезбедување финансиски средства, како и прилагодување на државната администрација.

За успешно искористување на фондовите потребно е да се има високостручен кадар којшто сите детали ќе ги собира и ќе ги обработува на начин на кој се бара и ќе ги презентира пред соодветните надлежни органи на државата и Европската Унија. Овој кадар треба да биде составен од експерти од области за кои се бараат средства, и да има развиено системи и алатки за ефикасно проектно раководење. Тековниот административен/ институционален капацитет на Република Македонија за ефективно користење на средствата од ЕУ е на многу ниско ниво. Затоа е неопходно да се инвестира во човечките ресурси. Потребно е да се идентификуваат луѓе за кои државата смета дека имаат потенцијал, дека ќе бидат корисни во спроведувањето на фондовите и истите да се доквалификуваат согласно со новите задачи и предизвици со кои ќе се соочат.

Можеби едно од најдобрите решенија е да се учи од оние кои инвестираат, односно најголем дел од обуките да се бараат во земјите од ЕУ. Државата треба да помогне на секое поле и самата да финансира во човечки ресурси, бидејќи во овој случај инвестицијата многукратно ќе се исплати. Доквалификациите можат да се реализираат и во Република Македонија со помош на странски агенции кои се тука за таа цел, но секогаш е корисно да се стимулира дообразувањето (постдипломски студии, докторати и слично) на нашите универзитети. Пожелно е да се организираат семинари и работилници на регионално ниво меѓу земјите кои (ќе) ги користат фондовите ИПА. Размената на искуства е секогаш добредојдена и таа претставува поттик за конкурентност и натпреварувачки дух.

Доколку навистина сакаме да бидеме дел од големото европско семејство, треба да почнеме и да се однесуваме како него, да ги практикуваме неговите позитивни навики и

придобивки. Во тој контекст се и неговите инструменти за мотивирање и за наградување на вработените и истакнување на најуспешните. Еден од механизмите за ова може да биде претходно споменатото испраќање на најдобрите работници (на месецот/годината) на дополнителни обуки во странство.

Исто така, добра алатка би било и градењето на кариерите и доделувањето одговорни и значајни функции. Сепак, овој дел повеќе се однесува на оние луѓе кои во името на државата или својата институција или организација ќе работат на фондовите и ќе покажуваат значителни резултати и успеси. Тука не треба да се изостават и самите корисници на фондовите. Секако дека ќе постојат механизми со кои ќе се мери и ќе се оценува нивниот успех и напредок. Сите објективни показатели треба да бидат транспарентно доставени до сите, со цел за да бидат посочени и истакнати успешните наспроти помалку успешните. Најуспешните треба да бидат наградени за нивните примери и да бидат мотив за другите да бидат уште подобри.

Имајќи го предвид претходно дефинираниот истражувачки проблем, емпириското истражување е фокусирано на идентификување на административниот апсорпционен капацитет за искористување на претпристапната помош на Европската Унија, анализиран преку мислењата на директните учесници (вработените во Секторот за централно финансирање и склучување на договори (CFCD) при Министерството за финансии, вработените во ИПА – одделенијата на одделните Министерства, Секретаријатот за европски прашања, како и останатите институции кои имаат улога во управувањето со претпристапните фондови на ЕУ) во користењето на претпристапните фондови на ЕУ. Единица на анализа е лице – директен учесник во процесот на искористување на претпристапните фондови на ЕУ. Притоа, се третираат нивните мислења за тоа дали образованието кое го поседуваат е доволно за работа со претпристапните фондови, колку се обучени за работа со истите, кои обуки ги имаат поминато, какви вештини поседуваат за искористување на претпристапната помош на Европската Унија. Исто така, со анализата се утврди и дали месечниот финансиски бенефит од работењето во државната администрација им е доволен за да ги мотивира за поефикасно и поефективно работење, што дополнително би ги мотивирало и дали се оптоварени со работните задачи во реализирањето на претпристапната помош. Мошне значајно ќе биде третирањето на прашањето кои промени во организирањето и водењето на одделите кои директно се

одговорни за искористување на претпристапните фондови на Европската Унија треба да се направат за да се намали одливот на кадри кои работат во овие оддели итн.

Со емпириското истражување се обидовме да ја докажеме хипотезата дека во Република Македонија недостатокот на апсорпционен капацитет на човечките ресурси во јавната администрација и нивното несоодветно знаење, влијаат за недоволно користење на претпристапните фондови на Европската Унија. Вака поставената хипотеза го наметнува и основното истражувачко прашање: Дали во процесот на европска интеграција на Република Македонија, административниот капацитет на земјата е на ниво да овозможи ефикасно искористување на претпристапните фондови на Европската Унија?

Во рамки на овој дел од докторската дисертација, како посебни истражувачки тези беа поставени следниве:

- Несоодветното образование на администрација влијае на недоволното користење на претпристапните фондови на Европската Унија.
- Недоволната обученост на администрација влијае на недоволното користење на претпристапните фондови на Европската Унија.
- Неусогласеноста на потребите на администрација со семинарите и обуките кои се организираат во државата, влијае на недоволното користење на претпристапните фондови на Европската Унија.
- Ниското ниво на месечните примања на администрација, влијае на недоволното користење на претпристапните фондови на Европската Унија.
- Големиот обем на активности на државните службеници кои се дел од ИПА структурата, доведува до напуштање и до промена на работните места, што значи и дополнително намалување на административниот капацитет, а со тоа битно се влијае за недоволно користење на претпристапните фондови на Европската Унија.
- Администрацијата не е доволно мотивирана за да се ангажира на проектите, што негативно се одразува на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ.
- Процедурите за имплементација на проектите се премногу комплицирани и затоа недоволно се користат претпристапните фондови на Европската Унија.

- Недостатокот на човечки ресурси со специфични знаења и вештини влијае на недоволното користење на претпристапните фондови на Европската Унија.
- Некоординираноста на активностите на администрацијата оневозможува поголемо користење на претпристапните фондови на Европската Унија.
- Недоволниот број на вработени во администрацијата кои се вклучени во ИПА структурата, влијае врз квалитетот и обемот на на проектите и програмите.

Во рамки на емпириското истражување беа анализирани варијабли, кои се однесуваат на позицијата на оние вработени во јавната администрација кои се непосредно вклучени во процесот на користење на претпристапната помош на Европската Унија. Тие ги опфаќаат следниве варијабли:

- Образованието на вработените;
- Обуките на вработените;
- Платите на вработените;
- Степенот на оптовареност со работа на вработените;
- Мотивираноста на вработените;
- Сложеноста на процедурите за имплементација на проектите;
- Недостатокот на човечки ресурси во ИПА – структурата;
- Некоординираноста на активностите на администрацијата.

Независни варијабли се личните карактеристики на вработените: пол; возраст и работно искуство. Зависна варијабла е мислењето на вработените во администрацијата, кои се непосредно вклучени во процесот на користење на претпристапната помош на Европската Унија.

Од методолошки аспект, во рамките на емпириското истражување, се користеа техниките на истражување: испитување (анкета) и анализа на содржината. Истражувачкиот инструмент – анкетен прашалник кој се користеше, беше наменет за вработените во Секторот за централно финансирање и склучување на договори (CFCD) при Министерството за финансии, вработените во ИПА – одделенијата на одделните министерства, Секретаријатот за европски прашања, како и останатите институции кои имаат улога во управувањето со претпристапните фондови на ЕУ. На тој начин се прибраа податоци за административниот апсорпционен капацитет во Република Македонија.

Притоа, со прашалникот беа опфатени речиси 20 % од набљудуваната популација, со што се трудевме да обезбедиме репрезентативен примерок.

Одговорите на прашањата на испитаниците прво се кодираа, при што оние со повеќекратен избор и скалите на ставови се внесуваа директно во специјално изготвени форми за внес во Microsoft Excel (програма наменета за табеларни калкулации), додека, одговорите на прашањата од отворен вид првично се разгледаа поединечно, а потоа се кодираа.

Откако се внесоа сите податоци од анкетните прашалници, се пристапи кон прочистување на податоците. Потоа податоците се префрлија во статистичкиот компјутерски програм IBM SPSS, кој се користеше за обработување на податоците.

При обработувањето на добиените податоци за секоја од скалите се пресметуваше: аритметичка средина и стандардна девијација за сите испитаници. Потоа, за докажување на хипотезите се користеше анализа на варијанса (за да се докажат разликите во просечните вредности) и Хи – квадрат. За подетална интерпретација за секој внес се пресметуваше фреквенција и % на одговорите за секоја од ставките на скалата.

Презентирањето на материјалот е извршено со помош на користење на методите на теоретската и емпириската анализа, која овозможи осознавање на суштинските аспекти на истражувањето.

4.2. Резултати од анкетниот прашалник

Во овој дел од докторскава дисертација се анализирани и интерпретирани податоците од спроведениот анкетен прашалник кој се однесува на утврдување на актуелната состојба за утврдување на апсорпциониот капацитет на администрацијата на Република Македонија за искористување на претпристапната помош на Европската Унија. Истражувањето се темели на искажаните мислења и ставови на 46 испитаници, од вкупно околу 270 лица во Република Македонија кои работат на ИПА компонента I, III и IV. Тоа значи дека се анкетирани околу 20 % од лицата кои работат во оваа област.

Табела 1: Карактеристики на испитаниците во примерокот

Карактеристика		N	%
Пол	женски	26	56,5
	машки	20	43,5
	Вкупно	46	100,0
Број на вработени кои работат на искористување на претпристапната помош од ЕУ, во определена институција	до 30	26	56,5
	повеќе од 30	20	43,5
	Вкупно	46	100,0
Работно искуство	до 5 години	17	34,8
	од 6 до 10 години	25	54,3
	повеќе од 10 години	4	8,7
	Вкупно	46	100,0
Возраст	до 30 години	10	21,7
	од 31 до 50 години	36	78,3
	над 50 години	0	0
	Вкупно	46	100,0
Националност	македонец	42	91,3
	друго (албанец, турци)	4	8,7
	Вкупно	46	100,0
Степен на образование	средно	0	0
	високо	23	50,0
	повеќе од високо	23	50,0
	Вкупно	46	100,0

Од анализата на демографските карактеристики на испитаниците се забележува дека поголем дел се жени (56,5 %) наспроти 43,5 % мажи. Скоро 90 % од анкетираниите имаат работно искуство до 10 години. Од ова можеме да заклучиме дека во надлежните

институции, вработените кои се задолжени за искористување на претпристапната помош на Европската Унија, се релативно нови или, пак, не се задржуваат подолго време да работат. Исто така, лицата кои се занимаваат со оваа проблематика се релативно млади, односно околу 90 % од анкетираниите се на возраст до 40 години, а само 9 % се на возраст помеѓу 41 и 50 години. Во анкетираниите лица нема постари од 51 година. Од друга страна, тие се добро образовани. Ова го потврдува фактот што половината од анкетираниите се со завршено повеќе од високо образование, односно со магистерски или докторски студии. Останатите се со високо образование. Најголем дел од испитаниците, односно околу 91 % по националност се Македонци. Само 7 % се Албанци и 2 % се од друга националност.

Табела 2: *Обуки на испитаниците во примерокот*

Карактеристика		N	%
Колку обуки годишно посетувате	од 1 до 4	40	90,9
	од 5 до 9	4	9,1
	Вкупно	44	100,0
Типови на обуки (од која област)	евалуација	15	32,6
	мониторинг	23	50,0
	финансиска конструкција, плаќање	10	21,7
	програмирање	12	26,1
	тендерирање	15	32,6
	имплементација	16	34,8
	неправилности	27	58,7
	други	2	4,3
	Вкупно	120	100,0

Според одговорите од испитаниците за тоа колку обуки годишно посетуваат и каков тип на обуки, околу 90 % од нив посетиле од 1 до 4 обуки годишно, а само околу 10 % од 5 до 9 обуки годишно. Ниту еден испитаник не посетил повеќе од 9 обуки. Половина од испитаниците за две години посетиле од 2 до 4 обуки. Само еден испитаник не посетил ниту една обука за две години, а четворица испитаници посетиле најмногу по 8 обуки. Во просек секој испитаник за изминатите две години посетил 3,31 обука. Оваа бројка и не е така висока со оглед на тоа што се работи за период од две години. Имајќи ја предвид комплексноста на работата со која се занимаваат овие лица, сметаме дека во иднина бројот на обуки би требало да се зголеми.

Што се однесува до видот на обуката, најголем дел (околу 60 %) ја посетиле обуката за неправилности, па потоа за мониторинг. Околу 30 % од испитаниците ги посетиле обуките за имплементација, тендерирање и евалуација. Најмалку од испитаниците (21,7 %) ги посетиле обуките за финансиска конструкција и плаќање. Ваквите податоци покажуваат дека во земјава се организираат и се посетуваат обуки за сите сегменти од процесот на искористување на претпристапната помош од ЕУ. Меѓутоа, при нивното спроведување треба да се настојува задолжително да присуствуваат оние вработени кои работат во соодветниот сегмент од кој се организира обуката, како и оние вработени кои имаат потреба од определено знаење и вештини за истиот, иако нивниот домен на работа е повеќе насочен кон некој друг сегмент.

4.3. Дескриптивна и компаративна анализа на податоците добиени од прашалникот

Прашалникот содржеше повеќе тврдења за кои испитаниците (администрацијата чија основна надлежност е сервисирање на претпристапните фондови на ЕУ) на петстепенa скала го даваа своето мислење. Според тоа, на што се однесуваа, тие беа групирани во седум групи на прашања за искористување на ППФЕУ:

1. причините кои влијаат на капацитетот на администрацијата,
2. мерките што треба да се преземат,
3. обука од доменот на искористувањето на претпристапната помош,
4. типот на обука потребна за подигање на капацитетите на вработените,
5. мотивираноста на администрацијата која работи во оваа област,
6. мислењето за платите и наградувањето како мотивирачки фактор на администрацијата,
7. улогата на претпоставените во извршувањето на работните задачи од страна на вработените кои работат во оваа област.

Добиените резултати се претставени во табелите кои следуваат.

**Апсорпциониот капацитет на човечките ресурси во администрацијата на Република Македонија
за искористување на претпристапната помош на Европската унија**

Табела 3: Збирни резултати по однос на мислењата за причините кои влијаат на капацитетот на администрацијата за искористување на ППФЕУ

Тврдење	N	Mean	Std. Deviation	S.E. Mean	X ²	c	df	Asymp. Sig.
1. вработените поседуваат соодветно формално образование за работење во овој домен	46	3,63	0,974	0,144	56,174	0,741	4	0,000
2. постојат адекватни описи на работните места во систематизациите на работни места	46	3,43	1,223	0,180	7,913	0,383	4	0,095
3. главно се вработуваат некомпетентни лица	46	2,83	1,270	0,187	4,435	0,297	4	0,350
4. вработените имаат соодветни обуки и тренинзи на работното место за надоградување на вештините, знаењата и компетенциите неопходни за подобро сервисирање на ППФЕУ	46	3,07	1,306	0,193	21,609	0,565	4	0,000
5. постои недостиг од обучен кадар во јавната администрација за овој вид на активност	46	3,89	1,215	0,179	24,435	0,589	4	0,000
6. потребна е стручна помош од странска експертска асистенција во поглед на јакнењето на капацитетите (знаењата и вештините) на вработените кои работат во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ	46	3,91	1,297	0,191	29,217	0,623	4	0,000
7. просечните месечни примања на вработените се во согласност со обемот и тежината на работата	46	1,72	1,277	0,188	41,826	0,690	3	0,000
8. вработените треба да имаат поголеми месечни примања од другите вработени во администрацијата со оглед на специфичните вештини и знаења кои треба да ги поседуваат	46	4,63	0,951	0,140	81,478	0,799	3	0,000
9. вработените се доволно мотивирани за ефективно извршување на својата работа	46	2,17	1,270	0,187	14,348	0,488	3	0,002
10. постои голема оптовареност и голем обем на работни задачи	46	4,43	1,068	0,157	73,565	0,784	4	0,000
11. отсуството на јасна дефиниција за делегирањето на работни задачи	46	3,13	1,293	0,191	8,783	0,400	4	0,067
12. вработените често ги напуштаат работните места поради обемот на работа	46	3,98	1,085	0,160	9,826	0,420	3	0,020
13. вработените постојано се снабдуваат со потребните информации за успешно извршување на работата	46	3,22	1,298	0,191	6,609	0,354	4	0,158
14. доминираат крути бирократски процедури	46	3,57	1,167	0,172	18,565	0,536	4	0,001
15. нејасни процедури и лошо изработена документација – (формулари, чек листи итн.)	46	2,6	1,289	0,190	7,261	0,369	4	0,123
16. дефинирани се јасни процедури и алатки за ефективно оценување на предлог проектите	46	3,78	1,052	0,155	27,261	0,610	4	0,000
17. надлежните институции се соочени со недостаток на соодветни човечки кадри	46	4,11	1,080	0,159	35,087	0,658	4	0,000
18. слабиот капацитет на институциите да идентификуваат среднорочни и долгорочни приоритети во одредени области кои подоцна треба да се преточат во проекти влијае на недоволното искористување на претпристапната помош на ЕУ	46	4,09	0,865	0,128	40,087	0,682	4	0,000
19. видлива е недоволната (министерска на ниво на институции, секторска во рамки на институцијата, одделенска во рамки на секторот итн.) координација меѓу претпоставените	46	3,24	1,353	0,199	12,696	0,465	4	0,013

**Апсорпциониот капацитет на човечките ресурси во администрацијата на Република Македонија
за искористување на претпристапната помош на Европската унија**

20. има слаб проток на информации меѓу сите инволвирани страни	46	3,46	1,168	0,172	15,087	0,497	4	0,005
21. треба да се зголеми информираноста кај институциите за различните инструменти што ги нуди ЕУ	46	4,52	0,781	0,115	44,609	0,702	3	0,000
22. постои соработка и координација помеѓу одделенијата во рамки на секторот во кој работите	46	4,26	1,124	0,166	31,739	0,639	3	0,000
23. постои соработка помеѓу секторите во рамки на институцијата во која работите	46	3,50	1,261	0,186	32,043	0,641	4	0,000
24. постои соработка помеѓу институцијата во која работите со останатите институции кои работат на претпристапната помош од ЕУ	46	3,59	1,203	0,177	35,304	0,659	4	0,000
25. постои соработка помеѓу сите засегнати страни кои се инволвирани во процесот на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ	46	3,46	1,260	0,186	10,304	0,428	4	0,036
26. вработените кои работат во областа на искористувањето на фондовите на ЕУ, содржината (идентификација и потребата) за проектите треба да ја дообиваат од другите сектори и институции во рамки на министерствата	46	4,43	0,655	0,097	13,739	0,480	2	0,001
27. соработката со Делегацијата на Европската Унија во Република Македонија како и нејзината улога во доменот на искористеноста на претпристапната помош на ЕУ е на задоволително ниво	46	3,98	1,000	0,147	29,435	0,625	4	0,000
28. треба да се зголеми информирањето на јавноста за фондовите на ЕУ	46	4,57	0,695	0,105	46,000	0,707	3	0,000
29. мал е бројот на вработени	46	4,02	1,105	0,163	21,304	0,563	3	0,000
30. во институцијата каде работам има недостаток од човечки ресурси за администрирање на претпристапната помош на ЕУ	46	4,18	0,995	0,150	36,455	0,665	4	0,000
31. за да се подобри ефикасноста на администрацијата во поглед на искористување на претпристапната помош на ЕУ треба да се зајакнат капацитетите (вработените) во надлежните сектори/одделенија	46	4,59	0,748	0,110	52,435	0,730	3	0,000
32. постои свесност и капацитет за добро долгорочно планирање и добра координација на националните, донаторските и ЕУ средствата во Република Македонија	46	3,39	1,358	0,200	6,174	0,344	4	0,187
33. постои слаба децентрализираност во донесувањето на одлуките поврзани со ППФЕУ	46	3,83	1,039	0,153	32,696	0,645	4	0,000

За да ги процениме причините кои влијаат на капацитетот на администрацијата за искористување на ППФЕУ, испитаниците своето мислење за 33 тврдења го даваа на петстепен скала. Тие најмногу не се согласија со твдењата во врска со нивната мотивираност и просечните месечни примања. Односно, сметаат дека не се доволно платени, не се соодветно наградувани и дека треба да земаат поголеми плати од останатата администрација. Оттаму, меѓудругото, заради ниските примања, тие не се доволно мотивирани за работа. Најголем дел од анкетираниите сметаат дека има недоволен

број на вработени кои работат во оваа област, дека постои голема оптовареност и голем обем на работни задачи, односно дека има недостаток на соодветни човекови ресурси. Во таа смисла како неопходно се наметнува размислувањето дали можеби треба да се направат промени во начинот на плаќање и наградување на вработените кои работат на искористувањето на фондовите на ЕУ, имајќи предвид колку овие фондови се значајни за напредокот и развојот на Република Македонија. Врз основа на претходно изнесените ставови на најголем дел од анкетираниите, може да се заклучи дека нивната мотивираност и посветеност на работата, а со тоа и зголемување на ефикасноста во искористувањето на ЕУ фондовите може да се очекува доколку им се зголемат месечните приходи.

Како посебен проблем анкетираниите лица ја истакнаа недоволната информираност на институциите за различните инструменти што ги нуди ЕУ, потоа потребата да се зголеми информирањето на јавноста за фондовите на ЕУ, како и дека за да се подобри ефикасноста на администрацијата во поглед на искористување на претпристапната помош на ЕУ треба да се зајакнат капацитетите во надлежните сектори/одделенија. Ваквите ставови покажуваат дека треба да се работи на поголемо информирање, како на институциите, така и на јавноста за бенефитите од ЕУ фондовите, но и за тоа како може да се аплицира за нивно користење. Притоа, клучно е дека колку и да се зголеми информираноста, ако не се зајакнат капацитетите на надлежните институции, не се обучат и не се вработуваат соодветни кадри, не може да се очекува драстично зголемување на ефикасноста во користењето на претпристапната помош на ЕУ.

Од добиените одговори, може да се забележи дека вработените кои работат на искористувањето на фондовите на ЕУ, сметаат дека постои доволна соработка и координација помеѓу одделенијата во рамки на секторот во кој работат, но дека соработката помеѓу секторите во рамки на институцијата во која работат, потоа соработката помеѓу институцијата во која работат и останатите институции кои работат на претпристапната помош од ЕУ, како и соработката помеѓу сите засегнати страни кои се инволвирани во процесот на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ е задоволителна, но би можела да се подигне на уште повисоко ниво. Ваквите мислења укажуваат дека треба да се зајакне координацијата и соработката помеѓу сите инволвирани институции во процесот на искористување на претпристапната помош од ЕУ, за да може да се очекува нејзино поефикасно искористување.

Коефициентот на контингенција укажува на интензитетот на поврзаност помеѓу варијаблите. Доколку се разгледа коефициентот на контингенција може да се заклучи дека посебно е висок за тврдењата со реден број 1, 8, 10, 21, 28 и 31 (изнесува над 0,7), а додека пак низок степен на поврзаност помеѓу варијаблите има за тврдењата со реден број 2, 13 и 32 (под 0,4), а најнизок степен на поврзаност има за тврдењето кое се однесува дека главно се вработуваат некомпетентни лица (0,297).

Од спроведеното истражување може да се констатира дека за поефикасно работење, вработените очекуваат содржината за проектите да ја дообиваат од другите сектори и институции во рамки на министерствата. Истовремено, посебно го истакнуваат слабиот капацитет на институциите да идентификуваат среднорочни и долгорочни приоритети во определени области кои подоцна треба да се преточат во проекти што влијаат на недоволното искористување на претпристапната помош на ЕУ. Имајќи го предвид претходно изнесеното може да се констатира дека за вработените во доменот на претпристапната помош мошне значајно е да имаат поддршка во работата од останатите сектори во рамки на министерствата. Тоа значи дека до нив треба да доаѓа веќе подготвена и комплетна документација, потоа точни и навремени информации, како и координирано да се реализираат потребните меѓусебни состаноци, за да може поефикасно да работат.

Табела 4: Структурни карактеристики на испитаниците во однос на мислењата за причините кои влијаат на капацитетот на администрацијата за искористување на ППФЕУ

Тврдење	пол		возраст		работно искуство	
	м	ж	до 30 г.	над 30 г.	до 5 г.	над 5 г.
1. вработените поседуваат соодветно формално образование за работење во овој домен	3,40	3,81	3,90	3,56	3,81	3,52
2. постојат адекватни описи на работните места во систематизациите на работни места	3,15	3,65	3,50	3,42	3,19	3,52
3. главно се вработуваат некомпетентни лица	2,75	2,88	2,80	2,83	2,75	2,83
4. вработените имаат соодветни обуки и тренинзи на работното место за надоградување на вештините, знаењата и компетенции неопходни за подобро сервисирање на ППФЕУ	3,55 *	2,69 *	3,30	3,00	3,06	3,03

* Статистичка значајност на ниво 0,05

**Апсорпциониот капацитет на човечките ресурси во администрацијата на Република Македонија
за искористување на претпристапната помош на Европската унија**

5. постои недостиг од обучен кадар во јавната администрација за овој вид на активност	4,20	3,65	4,20	3,81	4,00	3,83
6. потребна е стручна помош од странска експертска асистенција во поглед на јакнењето на капацитетите (знаењата и вештините) на вработените кои работат во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ	4,10	3,77	3,70	3,97	4,13	3,86
7. просечните месечни примања на вработените се во согласност со обемот и тежината на работата	2,05	1,46	2,00	1,64	1,75	1,72
8. вработените треба да имаат поголеми месечни примања од другите вработени во администрацијата со оглед на специфичните вештини и знаења кои треба да ги поседуваат	4,75	4,54	4,80	4,58	4,63	4,62
9. вработените се доволно мотивирани за ефективно извршување на својата работа	2,40	2,00	2,40	2,11	2,31	2,14
10. постои голема оптовареност и голем обем на работни задачи	4,50	4,38	4,80	4,33	4,69	4,28
11. отсуството на јасна дефиниција за делегирањето на работни задачи	3,45	2,88	3,40	3,06	3,44	3,03
12. вработените често ги напуштаат работните места поради обемот на работа	4,30	3,73	4,00	3,97	3,69	4,14
13. вработените постојано се снабдуваат со потребните информации за успешно извршување на работата	3,50	3,00	3,30	3,19	3,00	3,31
14. доминираат крути бирократски процедури	3,35	3,73	3,50	3,58	3,69	3,48
15. нејасни процедури и лошо изработена документација – (формулари, чек листи итн.)	2,55	2,69	2,00	2,81	2,25	2,90
16. дефинирани се јасни процедури и алатки за ефективно оценување на предлог проектите	3,85	3,73	4,20	3,67	4,00	3,62
17. надлежните институции се соочени со недостаток на соодветни човечки кадри	3,90	4,27	4,20	4,08	4,13	4,07
18. слабиот капацитет на институциите да идентификуваат среднорочни и долгорочни приоритети во одредени области кои подоцна треба да се преточат во проекти влијае на недоволното искористување на претпристапната помош на ЕУ	4,10	4,08	3,80	4,17	4,00	4,14
19. видлива е недоволната (министерска на ниво на институции, секторска во рамки на институцијата, одделенска во рамки на секторот итн.) координација меѓу претпоставените	3,30	3,19	2,80	3,36	2,81	3,45
20. има слаб проток на информации меѓу сите инволвираните страни	3,45	3,46	3,50	3,44	3,56	3,38
21. треба да се зголеми информираноста кај институциите за различните инструменти што ги нуди ЕУ	4,55	4,50	4,50	4,53	4,50	4,55
22. постои соработка и координација помеѓу одделенијата во рамки на секторот во кој работите	4,05	4,42	4,50	4,19	4,00	4,38
23. постои соработка помеѓу секторите во рамки на институцијата во која работите	3,45	3,54	4,00	3,36	3,56	3,45
24. постои соработка помеѓу институцијата во која работите со останатите институции кои работат на претпристапната помош од ЕУ	3,55	3,62	3,90	3,50	3,44	3,66
25. постои соработка помеѓу сите засегнати страни кои се инволвираны во процесот на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ	3,40	3,50	3,50	3,44	3,69	3,31
26. вработените кои работат во областа на искористувањето на фондовите на ЕУ, содржината (идентификација и потребата) за проектите треба да ја дообиваат од другите сектори и институции во рамки на министерствата	4,30	4,54	4,10	4,53	4,25	4,55

**Апсорпциониот капацитет на човечките ресурси во администрацијата на Република Македонија
за искористување на претпристапната помош на Европската унија**

27. соработката со Делегацијата на Европската Унија во Република Македонија како и нејзината улога во доменот на искористеноста на претпристапната помош на ЕУ е на задоволително ниво	3,65*	4,23*	4,20	3,92	4,25	3,83
28. треба да се зголеми информирањето на јавноста за фондовите на ЕУ	4,60	4,54	4,60	4,56	4,56	4,59
29. мал е бројот на вработени	3,90	4,12	4,40	3,92	4,25	3,90
30. во институцијата каде работам има недостаток од човечки ресурси за администрирање на претпристапната помош на ЕУ	4,20	4,17	4,50	4,09	4,06	4,26
31. за да се подобри ефикасноста на администрацијата во поглед на искористување на претпристапната помош на ЕУ треба да се зајакнат капацитетите (вработените) во надлежните сектори/одделенија	4,60	4,58	4,50	4,61	4,56	4,62
32. постои свесност и капацитет за добро долгорочно планирање и добра координација на националните, донаторските и ЕУ средствата во Република Македонија	3,10	3,62	3,40	3,39	3,50	3,31
33. постои слаба децентрализираност во донесувањето на одлуките поврзани со ППФЕУ	3,95	3,73	3,60	3,89	3,63	3,93

Во горната Табела дадени се средните вредности од мислењата на испитаниците на петгостепенa скала за секое тврдење во однос на три подгрупи и тоа: пол (машки, женски), возраст (до 30 години, над 30 години) и работно искуство (до 5 години, над 5 години). Од добиените резултати може да се согледа дека постои статистичка значајност на разлики на ниво 0,01 за тврдењата со реден број 4 и 27 само во однос на полот. Мажите во однос на тврдењето дека *вработените имаат соодветни обуки и тренинзи на работното место за надоградување на вештините, знаењата и компетенции неопходни за подобро сервисирање на ППФЕУ* се многу попозитивни споредени со жените. Ваков значително попозитивен став на мажите е карактеристичен и за тврдењето дека *соработката со Делегацијата на Европската Унија во Република Македонија како и нејзината улога во доменот на искористеноста на претпристапната помош на ЕУ е на задоволително ниво.*

Помеѓу сите останати подгрупи на испитаници нема статистичка значајност на разлики.

**Апсорпциониот капацитет на човечките ресурси во администрацијата на Република Македонија
за искористување на претпристапната помош на Европската унија**

Табела 5: Збирни резултати по однос на мислењата за предложените мерки што треба да се преземат за зголемување на искористеноста на претпристапната помош на ЕУ

Тврдење	N	Mean	Std. Deviation	S.E. Mean	X ²	c	df	Asymp. Sig.
2. подобрување на знаењата и вештините на вработените	44	4,59	0,726	0,109	26,773	0,615	2	0,000
3. обезбедување на дополнителни обуки и тренинзи за зголемување на капацитетот и знаењата на вработените	44	4,61	0,655	0,099	51,091	0,733	3	0,000
10. советување и контрола при искористувањето на претпристапната помош на ЕУ	44	4,30	0,978	0,147	43,045	0,703	4	0,000
9. ангажирање на стручен тим за работа со претпристапната помош на ЕУ	44	4,05	1,140	0,172	32,136	0,650	4	0,000
7. зголемување на мотивираноста на вработените преку зголемување на платите	44	4,93	0,255	0,038	32,818	0,654	1	0,000
5. разграничување на обврските на секој вработен кој е инволвиран во процесот на искористување на претпристапната помош	44	4,36	0,917	0,138	51,227	0,733	4	0,000
6. зголемување на мотивираноста на вработените преку подобрување на условите за работа	44	4,88	0,328	0,051	24,381	0,597	1	0,000
8. поедноставување на процедурите за работа со претпристапната помош на ЕУ	44	4,43	0,695	0,105	34,000	0,660	3	0,000
1. треба да се зголеми ефикасноста на заедничкото тело за координација на институциите во државната администрација	44	4,52	0,628	0,095	18,045	0,539	2	0,000
11. воспоставување на поголема соработка помеѓу одделенијата, секторите и надлежните институции во овој домен	44	4,66	0,479	0,072	4,455	0,303	1	0,000
12. поголем пристап до информациите за претпристапната помош на ЕУ	44	4,48	0,698	0,105	36,545	0,674	3	0,000
4. зголемување на бројот на вработени кои би работеле на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ	44	4,59	0,844	0,127	81,909	0,807	4	0,000

Понудени беа дванаесет мерки за зголемување на искористеноста на претпристапната помош на ЕУ за кои испитаниците го даваа своето мислење. Тие сметаат дека сите се многу битни, односно според нивните мислења средната вредност за секое поединечно тврдење е над 4 од максимална можна вредност 5. Најмотивираните мерки се *зголемување на мотивираноста на вработените преку зголемување на платите* и *зголемување на мотивираноста на вработените преку подобрување на условите за работа*. Освен тоа, посебно внимание треба да се посвети на подобрување на знаењата и вештините на вработените, како и на обезбедување дополнителни обуки и тренинзи за зголемување на капацитетот и знаењата на вработените. На тој начин, испитаниците сметаат дека може да се очекува поголемо искористување на претпристапната помош на ЕУ. Особено значајна мерка, која недвосмислено ќе овозможи поголемо користење на ЕУ

фондовите е преку зголемување на бројот на вработените кои би работеле во оваа област. Покрај ваквите мерки со кои се влијае преку вработените кои се инволвирани во реализирањето на проектите за искористување на претпристапната помош, испитаниците сметаат дека се значајни и мерките фокусирани на институционално ниво. Имено, преку зголемување на ефикасноста на заедничкото тело за координација на институциите во државната администрација, би се овозможило воспоставување на поголема соработка помеѓу одделенијата, секторите и надлежните институции во овој домен, со што ќе се зголеми нивната ефикасност, и проектите би се реализирале со поголема динамика и успех.

Коефициентот на контингенција укажува на интензитетот на поврзаност помеѓу варијаблите. Доколку се разгледа коефициентот на контингенција за сите тврдења може да се согледа дека е висок (изнесува над 0,5), што значи дека степенот на асоцијација е доста висок, освен за тврдењето кое се однесува на воспоставување на поголема соработка помеѓу одделенијата, секторите и надлежните институции во овој домен (изнесува 0,303).

Оттука, можеме да заклучиме дека еден од начините за повеќе да се искористи претпристапната помош на ЕУ е да се спроведат сите или барем некои од овие мерки.

**Апсорпциониот капацитет на човечките ресурси во администрацијата на Република Македонија
за искористување на претпристапната помош на Европската унија**

Табела 6: Структурни карактеристики на испитаниците во однос на предложените мерки што треба да се преземат за зголемување на искористеноста на претпристапната помош на ЕУ

Тврдење	пол		возраст		работно искуство	
	м	ж	до 30 г.	над 30 г.	до 5 г.	над 5 г.
1. подобрување на знаењата и вештините на вработените	4,50	4,67	4,50	4,62	4,56	4,59
2. обезбедување на дополнителни обуки и тренинзи за зголемување на капацитетот и знаењата на вработените	4,55	4,67	4,50	4,65	4,69	4,56
3. советување и контрола при искористувањето на претпристапната помош на ЕУ	4,00	4,54	4,20	4,32	4,25	4,33
4. ангажирање на стручен тим за работа со претпристапната помош на ЕУ	4,05	4,04	4,20	4,00	4,31	4,00
5. зголемување на мотивираноста на вработените преку зголемување на платите	4,95	4,92	4,80	4,97	4,88	4,96
6. разграничување на обврските на секој вработен кој е инволвиран во процесот на искористување на претпристапната помош	4,35	4,38	4,40	4,35	4,19	4,44
7. зголемување на мотивираноста на вработените преку подобрување на условите за работа	4,85	4,91	4,60**	4,97 **	4,71 *	4,96 *
8. поедноставување на процедурите за работа со претпристапната помош на ЕУ	4,45	4,42	4,30	4,47	4,38	4,48
9. треба да се зголеми ефикасноста на заедничкото тело за координација на институциите во државната администрација	4,45	4,58	4,40	4,56	4,31	4,63
10. воспоставување на поголема соработка помеѓу одделенијата, секторите и надлежните институции во овој домен	4,70	4,63	4,60	4,68	4,56	4,74
11. поголем пристап до информациите за претпристапната помош на ЕУ	4,50	4,46	4,50	4,47	4,44	4,52
12. зголемување на бројот на вработени кои би работеле на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ	4,40	4,75	4,60	4,59	4,56	4,59

Во горната Табела се дадени средните вредности од мислењата на испитаниците на петтостепенa скала за секое тврдење во однос на три подгрупи и тоа: пол (машки, женски), возраст (до 30 години, над 30 години) и работно искуство (до 5 години, над 5 години). Од добиените резултати може да се согледа дека во однос на полот не постои статистичка значајност на разлики за ниту едно тврдење, додека, пак, во однос на возраста на ниво 0,01 и во однос на работното искуство на ниво 0,05 постои само за тврдењето со реден број 7. Имено, вработените со работно искуство над 5 години и постари од 30 години се

* Статистичка значајност на ниво 0,05

** Статистичка значајност на ниво 0,01

попозитивни во однос на останатите вработени за тврдењето *зголемување на мотивираноста на вработените преку подобрување на условите за работа.*

Табела 7: *Збирни резултати по однос на мислењата за обука од доменот на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ*

Тврдење	N	Mean	Std. Deviation	S.E. Mean	X ²	c	df	Asymp. Sig.
1. обуките кои ги посетив во последните две години беа реализирани од компетентни обучувачи	38	4,00	0,930	0,151	14,632	0,527	3	0,000
2. преку обуките се запознав со нови приоди во реализација на работата	39	3,95	1,123	0,180	28,051	0,647	4	0,000
3. обуките ми помогнаа да ги подобрам моите вештини во работењето	39	3,90	0,968	0,155	11,769	0,481	3	0,000
4. обуките ми помогнаа да ја подобрам ефикасноста и ефективноста во работењето	40	3,80	0,911	0,144	10,200	0,451	3	0,000
5. во идниот период ќе ми биде потребна дополнителна обука	39	4,44	0,852	0,136	33,923	0,682	3	0,000
6. обуките ми овозможуваат да стекнам нови лични вештини	40	4,40	0,982	0,155	36,000	0,688	3	0,000
7. обуките ми овозможуваат да бидам ефикасен во работата која ја извршувам	39	4,28	0,887	0,142	19,769	0,580	3	0,000
8. обуките ми овозможуваат да добијам повеќе поени за напредување	38	2,84	1,586	0,257	6,737	0,388	4	0,000
9. обуките се чиста импровизација и губење на време	39	2,21	1,361	0,218	19,590	0,578	4	0,000
10. работното искуство е најдобра обука	39	4,15	1,182	0,189	35,744	0,692	4	0,000
11. преку обуките се запознав со нови методи кои ми беа потребни за работата	40	4,02	1,050	0,166	22,250	0,598	4	0,000
12. се соочив со потешкотии при имплементација на методите, правилата, процедурите и знаењата со кои се стекнав во текот на учеството на обуките	39	2,97	1,347	0,216	2,923	0,264	4	0,000

Доколку се разгледаат средните вредности според мислењата на испитаниците што ги давале на петтостепената скала, може да се согледа дека повеќето се со вредност над 3,5, односно 9 од 12 тврдења имаа средна вредност над 3,5. Испитаниците најмногу се согласуваат со тврдењата под реден број 5, 6, 7, 10, 11 и 1 (наведени се по приоритет). За овие тврдења средната вредност на петтостепената скала е над 4. Тие се однесуваат на тоа дека во иднина им се потребни обуки, дека обуките им помагаат да стекнат нови лични вештини, да бидат ефикасни во работата, да се запознаат со нови методи кои им се потребни за работа, како и тоа дека работното искуство е најдобра обука. За тврдењата со реден број 2, 3 и 4 средната вредност е нешто малку помала, но, сепак, висока, и се движи

помеѓу 3,8 и 4. Додека, пак, само за тврдењата под реден број 12 и 8 средната вредност е помала и се движи од 2 до 3. Според овие тврдења, вработените во администрацијата кои работат на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ, имаат потешкотии при имплементација на методите, правилата, процедурите и знаењата со кои се стекнале во текот на обуките. Исто така, тие сметаат дека обуките не им овозможуваат да добијат повеќе поени за напредување. Ова го потврдува и фактот што најчесто во државната администрација во Македонија, во последниве неколку години, напредувањето во кариера одеше по други основи, а не по според квалитетите на поединците. Оттаму, може да се заклучи дека обуките на вработените во оваа област, им биле и ќе им бидат корисни и неопходни. Но, неспорно е дека само преку попрактични обуки, во кои вработените би решавале реални проблеми или би се обидувале хипотетички да го спроведат целиот процес, ќе се постигне целта на обуката и ќе може да се очекува подобрување на нивните знаења и вештини.

Доколку се разгледа коефициентот на контингенција може да се согледа дека за тврдењата со реден број 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10 и 11 е доста висок (изнесува над 0,5). За овие тврдења степенот на асоцијација е доста висок. Од друга страна пак за тврдењето со реден број 8 коефициентот на контингенција е низок (изнесува 0,388), а додека пак за тврдењето со реден број 12 е екстремно низок (0,264).

Табела 8: Структурни карактеристики на испитаниците според обуките од доменот на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ

Тврдење	пол		возраст		работно искуство	
	м	ж	до 30 г.	над 30 г.	до 5 г.	над 5 г.
1. обуките кои ги посетив во последните две години беа реализирани од компетентни обучувачи	4,11	3,90	4,11	3,97	4,23	3,88
2. преку обуките се запознав со нови приоди во реализација на работата	4,39*	3,57*	3,88	3,97	4,00	3,92
3. обуките ми помогнаа да ги подобрам моите вештини во работењето	4,11	3,71	3,88	3,90	4,00	3,85
4. обуките ми помогнаа да ја подобрам ефикасноста и ефективноста во работењето	4,11*	3,55*	3,67	3,84	3,69	3,85
5. во идниот период ќе ми биде потребна дополнителна обука	4,44	4,43	4,13	4,52	4,25	4,50
6. обуките ми овозможуваат да стекнам нови лични вештини	4,44	4,36	3,89	4,55	4,15	4,50
7. обуките ми овозможуваат да бидам ефикасен во работата која ја извршувам	4,28	4,29	3,75 *	4,42 *	4,17	4,35
8. обуките ми овозможуваат да добијам повеќе поени за напредување	3,24	2,52	3,13	2,77	3,25	2,72
9. обуките се чиста импровизација и губење на време	2,28	2,14	1,88	2,29	2,08	2,31
10. работното искуство е најдобра обука	4,11	4,19	3,88	4,23	3,92	4,38
11. преку обуките се запознав со нови методи кои ми беа потребни за работата	4,22	3,86	3,67	4,13	3,85	4,12
12. се соочив со потешкотии при имплементација на методите, правилата, процедурите и знаењата со кои се стекнав во текот на учеството на обуките	3,72 **	2,33 **	2,50	3,10	2,83	3,12

Во горната Табела дадени се средните вредности од мислењата на испитаниците на петтостепенa скала за секое тврдење во однос на три подгрупи и тоа: пол (машки, женски), возраст (до 30 години, над 30 години) и работно искуство (до 5 години, над 5 години). Од добиените резултати може да се согледа дека во однос на работното искуство на испитаниците не постои статистичка значајност на разлики за ниту едно тврдење. Додека, пак, во однос на возраста постои статистичка значајност на разлики на ниво 0,05 само за тврдењето со реден број 7. Имено, лицата постари од 30 години релативно повеќе го поддржуваат ставот дека *обуките им овозможуваат да бидат ефикасни во работата која ја извршуваат*, споредено со испитаниците на возраст до 30 години.

* Статистичка значајност на ниво 0,05

** Статистичка значајност на ниво 0,01

Во однос на полот, пак, статистичка значајност на разлики има за тврдењата со реден број 2, 4 и 12, односно мажите се попозитивни во однос на ставовите дека: *преку обуките се запознале со нови приоди во реализација на работата; обуките им помогнале да ја подобрат ефикасноста и ефективноста во работењето; и дека се соочиле со потешкотии при имплементација на методите, правилата, процедурите и знаењата со кои се стекнале во текот на учеството на обуките.* За тврдењето 2 и 4 значајноста на разлики е на ниво 0,05, а за тврдењето 12 е на ниво 0,01.

Кога станува збор за тоа каков тип на обука им се потребни на вработените кои работат на искористување на претпристапната помош на ЕУ по приоритет се дадени во Табелата која следува.

Табела 9: Збирни резултати по однос на мислењата за типот на обука потребна за подигање на капацитетите на вработените за искористување на претпристапната помош на ЕУ

Тврдење	N	Mean
обуки во институции кои работат со претпристапната помош или со фондовите на ЕУ во други држави	46	4,72
обуки во кои ќе се даваат примери преку студии на случај – (case study)	46	4,67
повеќедневни обуки надвор од институцијата во која работите	46	4,37
обуки на самото работно место – (on the job training)	46	4,26
еднодневни обуки во институцијата во која работите	46	3,28

Од добиените резултати може да се идентификува дека најголем дел од испитаниците сметаат дека најкорисни се обуките во институциите кои работат со претпристапна помош или со фондовите на ЕУ во други земји, па потоа обуки во кои ќе се даваат примери преку студии на случај. Според мислењето на испитаниците на подигање на капацитетите на вработените најмалку влијаат еднодневни обуки во институцијата во која работат. Имајќи ги предвид претходно изнесените мислења, треба да се напомене дека не е доволно само да се организира обука, туку треба да се размисли дали и колку целисходна ќе биде истата, особено ако не се спроведе во оној сегмент каде што се

**Апсорпциониот капацитет на човечките ресурси во администрацијата на Република Македонија
за искористување на претпристапната помош на Европската унија**

чувствуваат најголемите слабости, но и ако не се реализира со оние вработени кои имаат најголема потреба за истата.

Табела 10: *Збирни резултати по однос на мислењата за мотивираноста на администрацијата која работи во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ*

Тврдење	N	Mean	Std. Deviation	S.E. Mean	χ^2	c	df	Asymp. Sig.
1. мотивацијата за работа ќе ви се зголеми доколку добиете поголема плата	46	4,93	0,250	0,037	34,783	0,656	1	0,000
2. вработените во државната администрација кои работат во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ се доволно мотивирани за ефективно извршување на својата работа	46	2,00	1,317	0,194	37,261	0,669	4	0,000
3. Вие лично, сте мотивирани да го подобрите квалитетот на Вашата работа	46	2,98	1,542	0,227	3,348	0,260	4	0,000
4. мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку институцијата во која работите Ви понуди професионален и кариерен развој	46	4,85	0,420	0,062	60,043	0,752	2	0,000
5. мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку претпоставениот го цени извршувањето на работните задачи и обврски	46	4,59	0,748	0,110	55,739	0,740	3	0,000
6. мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку Ви се овозможат подобри услови за работа	46	4,70	0,662	0,098	71,391	0,780	3	0,000
7. мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку Ви се овозможи непречено напредување во кариерата	46	4,89	0,482	0,071	74,913	0,787	2	0,000
8. мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку се подобрат меѓучовечките односи во Вашата институција	46	4,28	1,089	0,161	26,652	0,606	3	0,000
9. работната атмосфера во организацијата влијае мотивирачки врз извршувањето на Вашите работни задачи и обврски	46	4,52	0,937	0,138	80,304	0,797	4	0,000
10. мотивирани сте доколку оценувањето на Вашата работа, но и на работата на Вашите колеги биде реално и точно	46	4,85	0,515	0,076	64,739	0,765	2	0,000
11. мотивирани сте доколку пред Вас поставите постигнување на одредена цел или извршување на одредена задача	46	4,48	0,623	0,092	16,478	0,514	2	0,000
12. мотивирани сте доколку во текот на постигнувањето на поставената цел во работата ја имате комплетната поддршка од претпоставените	46	4,78	0,554	0,082	51,435	0,727	2	0,000

Коефициентот на контингенција укажува на интензитетот на поврзаност помеѓу варијаблите. Доколку се разгледа коефициентот на контингенција може да се согледа дека за тврдењата со реден број 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 и 12 е висок (изнесува над 0,6). Што значи дека степенот на асоцијација е доста висок. Додека пак само за тврдењето со реден

број 3 коефициентот на контингенција е екстремно низок (0,260), што значи степенот на асоцијација е многу низок.

Според мислењата на испитаниците мотивацијата е многу битна во нивната секојдневна работа. Тие во потполност се сложуваат дека таа ќе се зголеми ако:

- институцијата во која работат им понуди професионален и кариерен развој;
- претпоставениот го цени извршувањето на работните задачи и обврски;
- добијат поголема плата, се овозможат подобри услови за работа и непречено напредување во кариерата;
- се подобрат меѓучовечките односи во институција;
- оценувањето на работа биде реално и точно;
- ја имаат комплетната поддршка од претпоставените за постигнување определена цел или за извршување на определена задача.

Од друга страна, пак, вработените во државната администрација кои работат во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ не се доволно мотивирани за ефективно да ја извршуваат својата работа, но и за да го подобрат квалитетот на работа.

Од изнесените мислења можеме да заклучиме дека мотивацијата е особено битна, а за таа да се постигне треба, пред сè, раководниот кадар во организацијата да се однесува професионално, со својот личен пример да е пример за работа на вработените, да им дава комплетна поддршка на вработените, како и да настојува да се подобрат меѓучовечките односи и условите за работа.

**Апсорпциониот капацитет на човечките ресурси во администрацијата на Република Македонија
за искористување на претпристапната помош на Европската унија**

Табела 11: Структурни карактеристики на испитаниците за мотивираноста на администрацијата која работи во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ

Тврдење	пол		возраст		работно искуство	
	м	ж	до 30 г.	над 30 г.	до 5 г.	над 5 г.
1. мотивацијата за работа ќе ви се зголеми доколку добиете поголема плата	4,85 *	5,00 *	4,80	4,97	4,81 *	5,00 *
2. вработените во државната администрација кои работат во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ се доволно мотивирани за ефективно извршување на својата работа	2,20	1,85	2,50	1,86	2,19	1,93
3. Вие лично, сте мотивирани да го подобрите квалитетот на Вашата работа	3,10	2,88	3,40	2,86	2,94	3,07
4. мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку институцијата во која работите Ви понуди професионален и карьерен развој	4,70 *	4,96 *	4,50 **	4,94 **	4,69	4,93
5. мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку претпоставениот го цени извршувањето на работните задачи и обврски	4,30 *	4,81 *	4,20	4,69	4,56	4,59
6. мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку Ви се овозможат подобри услови за работа	4,50	4,85	4,30*	4,81*	4,56	4,76
7. мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку Ви се овозможи непречено напредување во карьерата	4,95	4,85	4,90	4,89	4,75	4,97
8. мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку се подобрат меѓучовечките односи во Вашата институција	3,95	4,54	4,00	4,36	4,25	4,28
9. работната атмосфера во организацијата влијае мотивирачки врз извршувањето на Вашите работни задачи и обврски	4,15 *	4,81 *	4,00 *	4,67*	4,50	4,52
10. мотивирани сте доколку оценувањето на Вашата работа, но и на работата на Вашите колеги биде реално и точно	4,70	4,96	4,80	4,86	4,88	4,83
11. мотивирани сте доколку пред Вас поставите постигнување на одредена цел или извршување на одредена задача	4,30	4,62	4,20	4,56	4,31	4,55
12. мотивирани сте доколку во текот на постигнувањето на поставената цел во работата ја имате комплетната поддршка од претпоставените	4,85	4,73	4,80	4,78	4,75	4,79

Во горната Табела се дадени средните вредности од мислењата на испитаниците на петтостепенa скала за секое тврдење во однос на три подгрупи и тоа: пол (машки, женски), возраст (до 30 години, над 30 години) и работно искуство (до 5 години, над 5 години). Од добиените резултати може да се согледа дека во однос на полот на испитаниците постои статистичка разлика на ниво 0,05 за тврдењата со реден број 1, 4, 5 и 9, при што со

* Статистичка значаност на ниво 0,05

** Статистичка значаност на ниво 0,01

попозитивен став се карактеризираат жените. Тие значително повеќе сметаат дека: *мотивацијата за работа ќе им се зголеми доколку добијат поголема плата; мотивацијата за работа ќе им се зголеми доколку институцијата во која работат им понуди професионален и карьерен развој; мотивацијата за работа ќе им се зголеми доколку претпоставениот го цени извршувањето на работните задачи и обврски; и дека работната атмосфера во организацијата влијае мотивирачки врз извршувањето на нивните работни задачи и обврски.*

Во однос, пак, на возраста на испитаниците постои статистичка разлика на ниво 0,05 за тврдењата со реден број 6 и 9. Притоа, лицата кои се постари од 30 години сметаат дека мотивацијата за работа ќе им се зголеми доколку *им се овозможат подобри услови за работа; но и дека мотивацијата за работа ќе им се зголеми доколку претпоставениот го цени извршувањето на работните задачи и обврски.* Статистичка разлика на ниво 0,01 има за тврдењето со реден број 4, односно дека *мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку институцијата во која работите Ви понуди професионален и карьерен развој,* при што со попозитивен став се издвојуваат испитаниците постари од 30 години.

Во однос на работното искуство само за тврдењето со реден број 1 (*мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку добиете поголема плата*) има значајност на разлики на ниво 0,05 помеѓу мислењата на испитаниците, во корист на оние кои имаат работно искуство подолго од 5 години.

Табела 12: *Збирни резултати по однос на мислењата за платите и наградувањето како мотивирачки фактор на администрацијата која работи во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ*

Тврдење	N	Mean	Std. Deviation	S.E. Mean	X ²	c	df	Asymp. Sig.
1. потребно е зголемување на месечните примања на вработените кои работат на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ	46	4,93	0,250	0,037	34,783	0,656	1	0,000
2. неопходни се бонуси за успешно извршени работни задачи	46	4,74	0,648	0,095	82,174	0,801	3	0,000
3. наградата по учинок може да ги мотивира вработените	46	4,80	0,453	0,067	51,435	0,727	2	0,000
4. бенефициите на вработените се важен мотивирачки фактор	46	4,83	0,486	0,072	59,652	0,751	2	0,000
5. неопходна е поголема транспарентност во наградувањето на вработените	46	4,80	0,500	0,074	55,087	0,738	2	0,000
6. поголема слобода во наградувањето на вработените	46	4,61	0,813	0,123	64,545	0,764	3	0,000

Коефициентот на контингенција за сите тврдења е висок (изнесува над 0,6), што значи дека степенот на асоцијација е доста висок. Сепек, највисок е за тврдењето дека се неопходни бонуси за успешно извршени работни задачи и изнесува 0,801.

Сите испитаници се скоро едногласни дека платите и наградувањето се голем мотивирачки фактор на администрацијата која работи во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ. Притоа, тие сметаат дека треба да се зголемат месечните примања, да има поголеми бенефиции, поголема транспарентност во наградувањето, да има награда по учинок и бонуси, како и да има слобода во наградување на вработените. Овозможувањето на овие мотивирачки фактори преку соодветни законски мерки, би требало да даде резултати и да ја зголеми мотивираноста, а со тоа и ефикасноста на администрацијата која работи во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ. Меѓутоа, при утврдување на потребните мерки, треба да се предвидат и определени контролни механизми, за да се избегне злоупотреба на процесот на плати, наградувања и бенефиции.

Табела 13: *Структурни карактеристики на испитаниците за платите и наградувањето како мотивирачки фактор на администрацијата која работи во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ*

Тврдење	пол		возраст		работно искуство	
	м	ж	до 30 г.	над 30 г.	до 5 г.	над 5 г.
1. потребно е зголемување на месечните примања на вработените кои работат на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ	4,95	4,92	5,00	4,92	4,94	4,93
2. неопходни се бонуси за успешно извршени работни задачи	4,55	4,88	4,60	4,78	4,69	4,76
3. наградата по учинок може да ги мотивира вработените	4,65 *	4,92 *	4,60	4,86	4,56 **	4,93 **
4. бенефициите на вработените се важен мотивирачки фактор	4,70	4,92	4,50*	4,92*	4,69	4,90
5. неопходна е поголема транспарентност во наградувањето на вработените	4,80	4,81	5,00	4,75	5,00 *	4,69 *
6. поголема слобода во наградувањето на вработените	4,60	4,63	4,60	4,62	4,63	4,59

* Статистичка значајност на ниво 0,05

** Статистичка значајност на ниво 0,01

Во горната Табела дадени се средните вредности од мислењата на испитаниците на петгостепена скала за секое тврдење во однос на три подгрупи и тоа: пол (машки, женски), возраст (до 30 години, над 30 години) и работно искуство (до 5 години, над 5 години). Од добиените резултати може да се согледа дека во однос на полот на испитаниците постои статистичка разлика на ниво 0,05 само за тврдењето со реден број 3. Имено, жените повеќе сметаат дека *наградата по учинок може да ги мотивира вработените*.

За истото тврдење постои статистичка значајност на разлики и во однос на работното искуство на испитаниците, но на ниво 0,01, при што со попозитивен став се оние кои имаат работно искуство подолго од 5 години. Статистичка значајност на разлики на ниво 0,05 постои само за тврдењето со реден број 5, дека *е неопходна поголема транспарентност во наградувањето на вработените* и тоа во корист на лицата кои имаат пократко работно искуство (под 5 години).

Во однос, пак, на возраста на испитаниците, постои статистичка разлика на ниво 0,05 само за тврдењата со реден број 4 дека *бенефициите на вработените се важен мотивирачки фактор*. Притоа, овој став е поизразен кај постарите испитаници (над 30 години).

Табела 14: Збирни резултати по однос на мислењата за улогата на претпоставените во извршувањето на работните задачи од страна на вработените кои работат во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ

Тврдење	N	Mean	Std. Deviation	S.E. Mean	X ²	c	df	Asymp. Sig.
1. претпоставените имаат мотивирачка улога	46	3,76	1,336	0,197	17,043	0,520	4	0,000
2. претпоставените спроведуваат ефикасна контрола и надзор	46	3,30	1,412	0,208	4,000	0,283	4	0,000
3. претпоставените се транспарентни и искрени при оценка и евалуација на работата	46	3,15	1,445	0,213	4,000	0,283	4	0,000
4. претпоставените го почитуваат системот на наградување	46	2,52	1,487	0,219	8,348	0,392	4	0,000
5. претпоставените го почитуваат системот на санкционирање	46	2,96	1,316	0,194	2,261	0,216	4	0,000
6. претпоставените ги почитуваат усвоените процедури за работа	46	3,83	1,122	0,165	26,826	0,607	4	0,000
7. претпоставените треба да даваат подетални насоки и објаснувања при делегирањето на задачите	46	4,20	1,003	0,148	37,261	0,669	4	0,000
8. претпоставените го ценат ангажманот на вработените	46	3,25	1,480	0,223	16,909	0,518	4	0,000
9. претпоставените треба да посетуваат повеќе обуки за подобрување на нивните менаџерски способности	46	4,33	0,990	0,146	53,348	0,733	4	0,000
10. претпоставените треба да бидат поотворени за комуникација со вработените	46	4,39	1,000	0,147	41,826	0,690	3	0,000

Во однос на понудените десет тврдења за улогата на претпоставените во извршување на работните задачи од страна на вработените, мислењата се најразлични. Испитаниците сметаат дека претпоставените треба да бидат многу поотворени за комуникација со вработените, да посетуваат повеќе обуки за подобрување на нивните менаџерски способности, како и да даваат подетални насоки и објаснувања при делегирањето на задачите. Исто така, според мислењата на учесниците во анкетата, претпоставените воглавно не го почитуваат системот на санкционирање и на наградување. Тие не го ценат ангажманот на вработените доволно, не се доволно транспарентни и искрени при оценка и евалуација на работата, не ги почитуваат целосно усвоените процедури и немаат голема мотивирачка улога, но и дека не спроведуваат ефикасна контрола и надзор.

Доколку се разгледа коефициентот на контингенција може да се согледа дека за тврдењата со реден број 6, 7, 9 и 10 е висок (изнесува над 0,6). Додека пак за тврдењата со

реден број 2, 3 и 5 коефициентот на контингенција е екстремно низок (под 0,3), што значи дека степенот на асоцијација за овие тврдења е низок.

Од претходно изнесените мислења може да се заклучи дека вработените кои работат во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ не се многу задоволни од своите претпоставени. Тоа ја наметнува потребата да се преземаат мерки за подобрување на менаџерските способности на претпоставените, односно на раководните лица во институциите кои работат во доменот на ЕУ фондовите. Исто така, треба да се спроведуваат мерки фокусирани на односот претпоставен-вработен, потоа мерки за подобрување на работната атмосфера, како и за ефикасно реализирање на законските одредби кои ги регулираат работните односи и работата на јавната администрација.

Табела 15: Структурни карактеристики на испитаниците по однос на мислењата за улогата на претпоставените во извршувањето на работните задачи од страна на вработените кои работат во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ

Тврдење	пол		возраст		работно искуство	
	м	ж	до 30 г.	над 30г.	до 5 г.	над 5 г.
1. претпоставените имаат мотивирачка улога	3,70	3,81	3,80	3,75	4,19	3,48
2. претпоставените спроведуваат ефикасна контрола и надзор	3,25	3,35	3,60	3,22	3,19	3,31
3. претпоставените се транспарентни и искрени при оценка и евалуација на работата	3,10	3,19	3,50	3,06	3,25	3,03
4. претпоставените го почитуваат системот на наградување	2,70	2,38	3,10	2,36	3,13*	2,10*
5. претпоставените го почитуваат системот на санкционирање	3,05	2,88	3,70 *	2,75 *	3,56 **	2,55 **
6. претпоставените ги почитуваат усвоените процедури за работа	3,60	4,00	4,40	3,67	4,06	3,66
7. претпоставените треба да даваат подетални насоки и објаснувања при делегирањето на задачите	4,50	3,96	4,10	4,22	4,25	4,14
8. претпоставените го ценат ангажманот на вработените	3,15	3,33	3,60	3,15	3,44	3,07
9. претпоставените треба да посетуваат повеќе обуки за подобрување на нивните менаџерски способности	4,55	4,15	4,10	4,39	4,13	4,41
10. претпоставените треба да бидат поотворени за комуникација со вработените	4,50	4,31	4,30	4,42	4,38	4,38

Во горната Табела се дадени средните вредности од мислењата на испитаниците на петтостепенa скала за секое тврдење во однос на три подгрупи и тоа: пол (машки, женски), возраст (до 30 години, над 30 години) и работно искуство (до 5 години, над 5 години). Од добиените резултати може да се согледа дека во однос на полот на испитаниците не постои статистичка значајност на разлики помеѓу мислењата на испитаниците.

Што се однесува на другите структурни карактеристики на испитаниците, за мислењето со реден број 5 (*претпоставените го почитуваат системот на санкционирање*) во однос на возраста на испитаниците, статистичката значајност на разлики е на ниво 0,05 (во корист на лицата помлади од 30 години), а во однос на работното искуство е на ниво 0,01 (во корист на оние со работно искуство до 5 години).

* Статистички значаност на ниво 0,05

** Статистички значајност на ниво 0,01

Статистичка значајност на разлики на ниво од 0,05 во однос на работното искуство има за тврдењето со реден број 4 (*претпоставените го почитуваат системот на наградување*), при што попозитивен е ставот на помалку искусните испитаници, односно на оние со работно искуство под 5 години.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Темата која беше предмет на елаборација во рамки на докторскава дисертација беше анализирана во пет засебни поглавја со цел да се идентификува апсорпциониот капацитет на човековите ресурси во администрацијата на Република Македонија за искористување на претпристапната помош на Европската Унија. Од спроведената анализа произлегуваат повеќе релевантни констатации и заклучоци.

Во рамки на првиот дел од трудов во кратки црти беше даден опис на истражувачкиот проблем на дисертацијавта преку дефинирање на општите, посебните и практичните цели на истражувањето. Со определувањето на проблемот на истражувањето беше дефиниран и предметот на истражувањето преку теоретско определување на апсорпциониот капацитет на човековите ресурси во Република Македонија за искористување на ИПА – фондовите на Европската Унија. Дополнително во рамки на оваа глава беше определена хипотетската рамка на истражувањето која беше презентирана преку дефинирање на основната хипотеза, посебните потхипотези кои произлегуваат од неа, како и варијаблите кои беа применети во истражувањето. На крајот на првата глава која претставуваше општо определување на параметрите на истражувањето беа определени и методите кои се користеа во текот на истражувањето, како и репрезентативниот примерок и просторните димензии во самото истражување.

Сознанијата од проучувањето во второто поглавје овозможува да се согледа еволутивниот развој на односите на Република Македонија и Европската Унија по хронолошки редослед, како и специфичностите на процесот на пристапување кон Европската Унија. Целокупниот процес на интегрирање во ЕУ е комплексен и полн со предизвици за земјава. Од основните документи кои треба да се имаат предвид се забележува дека земјата има обврска да почитува и прилагоди бројни регулативи и да спроведе низа реформи за да се постигнат целите кои ги поставува Европската унија. Во таа смисла, анализата на институционалната поставеност на Република Македонија во процесот на остварувањето на стратешките цели за влез во Европската Унија, како и на соодветната нормативна, односно законска рамка на овој во процес, потврдува дека во земјата се направени бројни промени и прилагодувања, но и се донесени значајни

европски закони и регулативи. Сепак, процесот сеуште не е завршен, што значи дека пред нас сеуште стојат низа реформи, измени и услогласувања на законската рамка во различни домени.

Со проучувањето на фондовите и програмите за претпристапна помош практично се направи подетална анализа на програмите и фондовите кои ги нуди Европската Унија за помош на земјите во развој. Најпрво беа анализирани Копенхагенските критериуми во насока на користење на претпристапната помош од Европската Унија. Во таа смисла подетално беа образложени дел од програмите кои имаат големо значење за Република Македонија како што се: Програмата на заедницата за вработување и социјална солидарност; Европа за граѓаните, Програма на заедницата за промовирање активно европско граѓанство; Млади во акција, Програмата на заедницата за младите; Програмата за доживотно учење; Програмата за поддршка и шитење на културата; Програмата за поддршка и развој на медиумите; Рамковната програма за конкурентност и иновации; Европскиот социјален фонд и Седмата рамковна програма за истражување и технолошки развој. Дополнително во рамките на оваа глава беа елаборирани инструментите за претпристапна помош на Европската Унија до 2007, како и инструментите за претпристапна помош после 2007 година. Главниот акцент во оваа глава беше ставен на анализата на петте компоненти на ИПА поединечно и тоа: ИПА – Компонента 1 која се однесува на Помош во период на транзиција и институционална надградба, ИПА – Компонента 2 која се однесува на Прекуграничната соработка, ИПА – Компонента 3 која се однесува на Регионалниот развој, ИПА – Компонента 4 која се однесува на Развојот на човечките ресурси и ИПА – Компонента 5 која се однесува на Руралниот развој ИПАРД.

Апсорпциските и административните капацитети на Република Македонија се особено значајни за искористување на претпристапна помош од програмите и фондовите на Европската Унија. Анализата на трите основни видови на апсорпциски капацитет: макроекономскиот, финансискиот и административниот или институционалниот, покажува колку секој од нив има своја улога во искористувањето на претпристапната помош. Дополнително беше анализирано значењето на административните капацитети за искористување на претпристапните фондови преку анализа на понудата и побарувачката на административниот капацитет, утврдување на слабостите и главните причини за

неповолната ситуација во државата во поглед на капацитетот за подготвувањето на листа на проекти.

Од анализата во оваа глава, исто така, може да се заклучи дека реформата на јавната администрација е исклучително битна за зголемување на апсорпциониот капацитет на јавната администрација за подобро искористување на претпристапните фондови. Во таа смисла, спроведувањето на стратегијата за реформа на јавната администрација и определување на хоризонталните столбови кои се наведени во самата стратегија: управните постапки и услуги; стратешкото планирање, координација, креирање политики и изготвување на квалитетни прописи; системот на јавна служба и управување со човековите ресурси; системот на јавни финансии; и е – влада и е – управување, се сегменти на кои одделно треба да се обрне посебно внимание.

Проучувањето беше фокусирано и на управувањето, следењето и оценувањето на процесот на реформата на јавната администрација, како и на системот за децентрализирано управување со средствата од ИПА во Република Македонија. Овој систем беше воспоставен за имплементација на првите четири ИПА компоненти согласно акредитациските критериуми утврдени во Анексот на Регулацијата на Европската комисија.

Од опсервацијата на значењето на образованието за јакнење на човековите ресурси во јавната администрација може да се заклучи дека системот на формално и неформално образование има огромна улога во зголемување на апсорпциониот капацитет на јавната администрација. Притоа, констатирано е дека вработените во јавната администрација надлежна за користење на фондовите на Европската Унија имаат потреба од дополнителни обуки, но дека исклучително битен е начинот на кој тие се спроведуваат, како и правилното идентификување на целите кои е потребно да се постигнат со спроведувањето на обуките. Во таа смисла, не помлаку битни се и ефектите, односно влијанието кое го има процесот на обука врз ефикасноста за користење на фондовите на Европската Унија.

Во рамки на докторскава дисертација е спроведено емпириско истражување, преку квантитативна и квалитативна анализа на податоци добиени со анкетен прашалник за идентификување на апсорпциониот капацитет на администрацијата на Република Македонија за искористување на претпристапната помош на ЕУ. Квантитативната анализа

опфаќа табеларни прикази на податоците сумирани од спроведената анкета, додека, пак, квалитативната анализа со помош на користење на методот на анализа на варијанса и хи квадрат овозможува докажување на хипотетичката рамка на трудот. Истражувањето се темели на искажаните мислења и ставови на 46 испитаници, од вкупно околу 270 лица во Република Македонија кои работат на ИПА компонента I, III и IV. Тоа значи дека се анкетирани околу 20 % од лицата кои работат во оваа област.

Од целиот материјал што беше предмет на истражување на докторскава дисертација може да се донесат неколку заклучни согледувања. Административниот капацитет во Република Македонија е недоволно развиен што претставува една од главните причини за недоволното користење на ИПА – фондовите. Одреден напредок постои во поглед на институционалната рамка. Солгасно ревизорските препораки беа направени некои промени во системот на управување и контрола во рамките на Оперативните структури за третата и четвртата компонента, вклучувајќи самостојна процена и управување со ризик, како и постапките за пријавување на нерегуларности. Исто така, потребни се значителни подобрувања со цел да се зголеми ефикасноста на оперативните структури за регионалниот развој на ИПА и програмите за развој на човечки ресурси. Исто така потребно е понатамошно јакнење на административниот капацитет во сите институции со извлекување на целосна корист од обуките и учењето од стекнатото искуство во согласност со соодветните компоненти на ИПА. Треба да се зајакне административниот капацитет во областа на програмирањето и подготовката на проектите.

Кога станува збор за побарувачката, треба да се земе предвид дека станува збор за креирањето и создавањето на проекти со кои може да се конкурира за добивање на финансиска помош од ИПА. Точно креирањето на такви проекти кои можат да бидат одобрени и финансирани од ИПА начинот и квалитетот по кој се изработуваат е прилината за добивање или недобивање на помош од ИПА. Европската комисија постојано има забелешка на недоволниот и слаб административен капацитет како кај јавниот, така и кај приватниот сектор за правилно и квалитетно креирање на проекти и потребно е детектирање на причините за тоа. Секако, една од причините за тоа е недоволното искуство со подготовка и правдање на проекти што можеби се должи на користењето на средства од јавни или приватни фондови за коишто не било потребно еден

таков систематски и сериозен пристап за да се дојде до финансиска помош, па затоа ИПА фондовите се можеби прилично тешки за пристап. Службениците вработени во јавниот систем не биле соочени со задачи да подготвуваат проекти како нивна секојдневна активност, при што јавните политики сè повеќе се израз на детектирани краткорочни потреби или одговор на некоја последица во општеството. Самата подготовка на проектите, не само што не е секојдневна активност на службениците, туку не претставува ниту основна, ниту постојана дејност на ниту една јавна институција во државата, туку тоа е препуштено на консултантски куќи кои во Македонија немаат некоја долга традиција, па оттука е и отсуството на сериозно искуство. Функционирањето на консултантските куќи сè уште е во услови на недоволно јасни правила за функционирање во кои изостанува мерењето на учинокот и квалитетот на услугите. Образовниот процес, исто така, има своја улога во слабиот административен капацитет од страната на побарувачката, затоа што постојат недоволно квалитетни образовни институции коишто ќе понудат сериозни и издржани образовни програми во ова поле, а кои ќе обезбедат производство на стручен кадар за подготовка и управување со проекти, кој потоа ќе биде искористен како од јавните, така и од приватните организации. Поради сето тоа потребно е да постои сериозна стратегија за создавање на кадар кој е добро обучен за подготовка на проекти, потоа напуштање на праксата на квантитет на проекти, односно ставање на акцентот на квалитетот, големите проекти коишто бараат многу повеќе време, ресурси, знаење, информации да се подготвуваат на национално ниво, а додека оние помалите да се користи принципот „оддолу нагоре“ со што локалната самоуправа, но и приватниот сектор ќе може истите да ги реализира.

Од другата страна е понудата која се согледува преку животниот циклус низ кој поминува секој проект и тоа: раководење, програмирање, спроведување, оценка и мониторинг и финансиско раководење и контрола.

Раководењето како аспект на апсорпцискиот капацитет се однесува на институционалната структура преку која се користат ИПА – фондовите. Структурата се однесува на организацијата на раководните и посредничките тела, кадровското екипирање и работните задачи. Со самиот факт што стремеж на сите земји кориснички на ИПА треба да биде децентрализиран систем на управување со помошта на ИПА. Република Македонија има децентрализирано раководење со сите компоненти на ИПА, со исклучок

на втората, а за да го направи тоа мораше да именува и да создаде голем број на органи и тела кои ќе бидат одговорни и ќе имаат ингеренции за ИПА – фондовите, како што се: Националниот ИПА координатор, Службеник овластен за акредитирање, Сектор за централно финансирање и склучување договори, Стратегиски координатор, Повисоки службеници за програмирање, Оперативни структури, Ревизорско тело и сл.

Уште побитен фактор од создавањето и назначувањето на новите органи, тела и службеници е човековиот капитал и начинот на унапредување на јавната администрација, па според тоа, слабостите кај квалитетот на човековиот капитал исто така се причина за недоволното користење на ИПА, а причините за тоа, меѓу другото, лежат во несоодветното регрутирање на кадар во администрацијата најчесто по партиска линија што често придонесува за истиснување на квалитетниот кадар. Тоа дополнително повлекува напуштање или повлекување на старите службеници кои имаат искуство и знаење, кои поминале низа на обуки и тренинзи и на нивно место се вработуваат неискусни и несоодветни кадри. Стимулирањето и напредувањето многу ретко се врши според системот на заслуги, туку според некои други критериуми.

Потребно е во иднина да се продолжи со континуирано зајакнување на административните капацитети на оперативните структури преку вработувања и интензивни обуки на структурите за управување со средствата од претпристапната помош од Европската Унија, со цел да се постигнат оптимален број вработени во ИПА структурите. Многу е битно апсорпциониот капацитет да биде земен предвид при програмирањето на помошта, при што мора да се смета на потребата од финансиска поддршка за подобрување на капацитетите на јавната администрација.

Претходно изнесените ставови се потврдени и во рамки на емпириското истражување, кое беше спроведено преку анкетен прашалник и се однесува на утврдување на актуелната состојба на апсорпциониот капацитет на администрацијата на Република Македонија за искористување на претпристапната помош на Европската Унија. Со истражувањето беа опфатени 46 испитаници, што претставува околу 20 % од вкупниот број на лица кои работат во оваа област, односно на ИПА компонента I, III и IV.

Прашалникот содржи повеќе тврдења за кои испитаниците (администрацијата чија основна надлежност е сервисирање на претпристапните фондови на ЕУ) на петстепен скала го даваа своето мислење. Прашањата беа групирани во седум групи и се однесуваа

на: причините кои влијаат на капацитетот на администрацијата; мерките што треба да се преземат; обуката од доменот на искористувањето на претпристапната помош; типот на обука потребна за подигање на капацитетите на вработените; мотивираноста на администрацијата која работи во оваа област; мислењето за платите и наградувањето како мотивирачки фактор на администрацијата; и улогата на претпоставените во извршувањето на работните задачи од страна на вработените кои работат во оваа област.

Врз основа на добиените одговори и резултати можат да се извлечат релевантни констатации и заклучоци. Кога станува збор за *причините кои влијаат на капацитетот на администрацијата за искористување на ППФЕУ*, може да се заклучи дека според анкетираниите лица најголема причина за нивната недоволна мотивираност се просечните месечни примања. Тие сметаат дека не се доволно платени, не се соодветно наградувани и дека треба да земаат поголеми плати од останатата администрација. Исто така, голем дел од испитаниците сметаат дека има недоволен број на вработени кои работат во оваа област, односно дека има недостаток на соодветни човекови ресурси, поради што тие се премногу оптоварени и имаат голем обем на работни задачи. Оттаму, како неопходно се наметнува размислувањето дали можеби треба да се направат промени во начинот на плаќање и наградување на вработените кои работат на искористувањето на фондовите на ЕУ, имајќи предвид колку овие фондови се значајни за напредокот и развојот на Република Македонија. Сметаме дека доколку им се зголемат месечните приходи, може да се очекува мотивираноста и посветеноста на работата да се зголемат, а со тоа да се зголеми и ефикасноста во искористувањето на ЕУ – фондовите.

Како посебен проблем во однос на причините за недоволната искористеност на претпристапните фондови, испитаниците ја истакнаа недоволната информираност на институциите за различните инструменти што ги нуди ЕУ, потоа потребата да се зголеми информирањето на јавноста за фондовите на ЕУ, како и дека за да се подобри ефикасноста на администрацијата во поглед на искористување на претпристапната помош на ЕУ, а со тоа, треба да се зајакнат капацитетите во надлежните сектори/одделенија. Ова покажува дека треба да се работи на поголемо информирање за бенефитите од ЕУ фондовите, како на институциите, така и на јавноста. Притоа, не е доволно само добро информирање, туку и објаснување на тоа како може да се аплицира за користење на овие фондови. Од анализата може да се заклучи дека колку и да се зголеми информираноста, ако не се

зајакнат капацитетите на надлежните институции, не се обучат и не се вработуваат соодветни кадри, не може да се очекува драстично зголемување на ефикасноста во користењето на претпристапната помош на ЕУ.

Исто така, испитаниците сметаат дека соработката помеѓу секторите во рамки на институцијата во која работат, потоа соработката помеѓу институцијата во која работат и останатите институции кои работат на претпристапната помош од ЕУ, како и соработката помеѓу сите засегнати страни кои се инволвирани во процесот на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ е задоволителна, но би можела да се подигне на уште повисоко ниво. Ваквите мислења укажуваат дека треба да се зајакне координацијата и соработката помеѓу сите инволвирани институции во процесот на искористување на претпристапната помош од ЕУ, сè со цел за да може да се очекува нејзино поефикасно искористување.

Имајќи ги предвид изнесените ставови, може да се констатира дека за вработените во доменот на претпристапната помош мошне значајно е да имаат поддршка во работата од останатите сектори во рамки на министерствата. Тоа значи дека до нив треба да доаѓа веќе подготвена и комплетна документација, потоа точни и навремени информации, како и координирано да се реализираат потребните меѓусебни состаноци, за да може поефикасно да работат.

Во однос на мерките за зголемување на искористеноста на претпристапната помош на ЕУ, како најзначајна мерка беше истакнато зголемувањето на платите и подобрувањето на условите за работа. Освен тоа, посебно внимание треба да се посвети на подобрување на знаењата и вештините на вработените, како и на обезбедување дополнителни обуки и тренинзи за зголемување на капацитетот и знаењата на вработените. Во таа смисла, исклучително битно е да се зголеми бројот на вработените кои би работеле во оваа област. Покрај ваквите мерки со кои директно би се влијаело на вработените кои се инволвирани во реализирањето на проектите за искористување на претпристапната помош, значајни се и мерките кое се однесуваат на институционално ниво. Според добиените резултати, преку зголемување на ефикасноста на заедничкото тело за координација на институциите во државната администрација, би се овозможило воспоставување на поголема соработка помеѓу одделенијата, секторите и надлежните

институции во овој домен, со што ќе се зголеми нивната ефикасност, и проектите би се реализирале со поголема динамика и успех.

Што се однесува до *обуките од доменот на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ*, најголем дел од испитаниците се согласуваат со тврдењата дека во иднина им се потребни обуки, дека обуките им помагаат да стекнат нови лични вештини, да бидат ефикасни во работата, да се запознаат со нови методи кои им се потребни за работа, како и тоа дека работното искуство е најдобра обука. Меѓутоа, не се доволни само обуките, туку треба да се води сметка и за тоа дали добиените знаења од ваквите обуки се целосно применливи и дали им овозможуваат лични бенефити. Имено, вработените кои работат на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ, сметаат дека имаат потешкотии при имплементација на методите, правилата, процедурите и знаењата со кои се стекнале во текот на обуките, но и дека обуките не им овозможуваат да добијат повеќе поени за напредување. Оттаму, може да се заклучи дека обуките на вработените во оваа област, им биле и ќе им бидат корисни и неопходни. Но, неспорно е дека само преку попрактични обуки, во кои вработените би решавале реални проблеми или би се обидувале хипотетички да го спроведат целиот процес, ќе се постигне целта на обуката и ќе може да се очекува подобрување на нивните знаења и вештини.

Добиените резултати *за типот на обука потребна за подигање на капацитетите на вработените за искористување на претпристапната помош на ЕУ*, неспорно потврдуваат дека за потребите на процесот на искористување на претпристапната помош на ЕУ се организираат и се посетуваат различни обуки за одделните сегменти на овој процес. Притоа, може да се констатира дека најголем дел од испитаниците како најкорисни ги сметаат обуките кои се спроведуваат во институциите кои работат со претпристапна помош или со фондовите на ЕУ во други земји, па потоа обуките во кои би се давале примери преку студии на случај. Најмалку ефикасни се еднодневните обуки во институцијата во која работат испитаните лица. Ова значи дека не е доволно само да се организира обука, туку треба да се размисли дали и колку ефикасна и целисходна ќе биде истата, особено ако не се спроведе во оној сегмент каде што се чувствуваат најголемите слабости, но и ако не се реализира со оние вработени кои имаат најголема потреба за истата. Затоа сметаме дека при нивното спроведување треба да се настојува задолжително да присуствуваат оние вработени кои работат во соодветниот сегмент од кој се организира

обуката, како и оние вработени кои имаат потреба од определено знаење и вештини за истиот, иако нивниот домен на работа е повеќе насочен кон некој друг сегмент.

Во доменот на *мотивираноста на администрацијата која работи во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ*, треба да се истакне дека вработените во оваа област не се доволно мотивирани за ефективно да ја извршуваат својата работа, но и за да го подобрат квалитетот на работа. За да се постигне тоа, тие се речиси едногласни дека е неопходно институцијата во која работат им понуди професионален и кариерен развој, да добијат поголема плата, но и да им се овозможат подобри услови за работа. Според нив, мошне значајно е претпоставениот да го цени извршувањето на работните задачи и обврски, да им ја дава комплетната поддршка за постигнување определена цел или за извршување на определена задача, како и оценувањето на работата да го прави реално и точно. Како битен фактор се издвојува и подобрувањето на меѓучовечките односи во институција. Од изнесените мислења можеме да заклучиме дека мотивацијата е особено битна, а за таа да се постигне треба, пред сè, раководниот кадар во организацијата да се однесува професионално, со својот личен пример да е пример за работа на вработените, да им дава комплетна поддршка на вработените, како и да настојува да се подобрат меѓучовечките односи и условите за работа.

Кога станува збор за мислењата за *платите и наградувањето како мотивирачки фактор на администрацијата која работи во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ* може да се констатираат неколку работи. Имено, сите испитаници се скоро едногласни дека платите и наградувањето се голем мотивирачки фактор на администрацијата која работи во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ. Притоа, тие сметаат дека треба да се зголемат месечните примања, да има поголеми бенефиции, поголема транспарентност во наградувањето, да има награда по учинок и бонуси, како и да има слобода во наградување на вработените. Овозможувањето на овие мотивирачки фактори преку соодветни законски мерки, би требало да даде резултати и да ја зголеми мотивираноста, а со тоа и ефикасноста на администрацијата која работи во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ. Меѓутоа, при утврдување на потребните мерки, треба да се предвидат и определени

контролни механизми, за да се избегне злоупотреба на процесот на плати, наградувања и бенефиции.

Мошне значаен сегмент е идентификувањето на *улогата на претпоставените во извршувањето на работните задачи од страна на вработените кои работат во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ*. Од одговорите на испитаниците може да се заклучи дека претпоставените треба да бидат многу поотворени за комуникација со вработените, да посетуваат повеќе обуки за подобрување на нивните менаџерски способности, како и да даваат подетални насоки и објаснувања при делегирањето на задачите. Учесниците во анкетата истакнуваат дека претпоставените воглавно не го почитуваат системот на санкционирање и на наградување, не го ценат ангажманот на вработените доволно, не се доволно транспарентни и искрени при оценка и евалуација на работата, не ги почитуваат целосно усвоените процедури, немаат голема мотивирачка улога, но и дека не спроведуваат ефикасна контрола и надзор. Оттаму, може да се заклучи дека вработените кои работат во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ не се многу задоволни од своите претпоставени. Тоа ја наметнува потребата да се преземаат мерки за подобрување на менаџерските способности на претпоставените, односно на раководните лица во институциите кои работат во доменот на ЕУ фондовите. Исто така, треба да се спроведуваат мерки фокусирани на односот претпоставен-вработен, потоа мерки за подобрување на работната атмосфера, како и за ефикасно реализирање на законските одредби кои ги регулираат работните односи и работата на јавната администрација.

На крај може да се резимира дека иако постојат недостатоци во апсорпциониот капацитет на Република Македонија за искористување на фондовите на Европската Унија, сепак, постои добра волја за нивно надминување. Затоа, во иднина потребно е да се прават многу подетални анализи, да се преземе посериозен пристап кон изработката на проектите за добивање на финансиска помош од ИПА фондовите на Европската Унија, да се вработуваат соодветни кадри кои ќе работат на нивно оптимално искористување, но и да се настојува да се зголеми мотивираноста и бенефициите на оваа категорија на вработени во администрацијата, што многу и ќе придонесе во значително попријатна клима за работа.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Агенција за државни службеници, Прирачник за спроведување на Анализа на потребите од обука и изготвување на годишна програма за обука во ЕЛС, Скопје, 2006 година;
2. Билјана Ванковска, Институции на Европската унија, Филозофски факултет Скопје, 2008 година;
3. Аналитика, Заостанување на Македонија во ефикасното искористување на ЕУ фондовите (ИПА, Рамковните програми) – Анализа на Аналитика, Скопје 2009 година;
4. Вернер Вајденфелд, Волфганг Веселс, Европа од А до Ш, Прирачник за европска интеграција, Фондација Конрад Аденауер, Сектор за европска интеграција, Скопје, 2003 година;
5. Влада на Република Македонија, Стратегија за реформа на јавната администрација, 2018 – 2022 година, 2018 година;
6. Влада на Република Македонија – Секретаријат за европски прашања, Институционална платформа и принципи за водење на преговорите за пристапување на Република Македонија во Европската Унија, Скопје, 2007 година;
7. Влада на Република Македонија – Секретаријат за европски прашања, Преговори за членство во Европската Унија, Скопје, 2009 година;
8. Влада на Република Македонија, Национална програма за усвојување на правото на Европска Унија – Ревизија 2012 година, Скопје, 2011 година;
9. Влада на Република Македонија, Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската Унија, Скопје, 2004 година;
10. Горан Илиќ, Вовед во правото на Европската Унија, Битола, 2011 година;
11. Документ за политики, Шикова Н, Сачмарова М. Н., Практики и препораки за добро управување во сферата на јавната администрација, Скопје 2015 година;
12. Димитар Мирчев, Политичките говори на совремието, Скопје, 1998 година;

13. Европска комисија Извештај за напредокот на Република Македонија 2011, Брисел, 2011 година;
14. Европска комисија Извештај за напредокот на Република Македонија 2011, Брисел, 2012 година;
15. Европска комисија Извештај за напредокот на Република Македонија 2011, Брисел, 2013 година;
16. Европска комисија Извештај за напредокот на Република Македонија 2011, Брисел, 2014 година;
17. Европска комисија Извештај за напредокот на Република Македонија 2011, Брисел, 2015 година;
18. Европска комисија Извештај за напредокот на Република Македонија 2011, Брисел, 2016 година;
19. Евротинк – Центар за европски стратегии, Колекески Александар, Предизвиците во управувањето со инструментот за претпристапна помош, Скопје, 2017 година;
20. Економски факултет, Димитар Бојациоски, Љупчо Ефтимов, Менаџмент на човечките ресурси, Економски факултет, Скопје, 2009 година;
21. Заклучоци за република Македонија, (извадок од Соопштението од Комисијата до Европскиот парламент и до Советот Стратегија за проширување и главни предизвици 2012 – 2013 год. КОМ (2012) 600 последна верзија);
22. Закон за административни службеници, Службен весник на Република Македонија, број 27 од 5.2.2014 година;
23. Институт за европска политика, Препорака со иднина?, Коментар по повод Извештајот на Европската комисија за Република Македонија од 17 април 2018 година;
24. Институт за европска политика, Користење на Фондовите на ЕУ во Република Македонија, Скопје, 2012 година;
25. Институт за европска политика, Краток преглед на политиката ИПА II повеќе стратегија и надзор, Скопје, 2014 година;
26. Институт за европска политика, Република Македонија: Прифаќање европските норми – инерција во лимбо, Скопје, 2012 година;

27. Институт за европска политика, Јорданова Р. Малинка, Користење на фондовите на ЕУ во Република Македонија – Ефикасност, влијание и апсорпционен капацитет, Збирка на студии, Скопје, 2013 година;
28. Институт за европска политика, ИПА дата, информации за искористеноста на ЕУ фондовите, Нацрт извештај – ИПА зошто, колку и за што?, Скопје, 2013 година;
29. Конференција за промоција на европскиот тренинг центар, Силна администрација – предуслов за забрзана европска интеграција, Скопје, 2004 година;
30. КАПИТАЛ специјално издание, Прва европска конференција – ЕУ фондови можности и перспективи, Скопје 2007;
31. МАНУ, Методи за хармонизација на националното законодавство со правото на Европската Унија, Скопје, 2008 година;
32. Македонски центар за меѓународна соработка и Македонска развојна фондација за претпријатија, Успешно искористување на фондовите ИПАРД, Скопје, 2007 година;
33. Магор, Матис, Ј. Роберт, Џексон Х. Џон, Управување со човечки ресурси, превод на дванаесеттото издание, Скопје, 2010 година;
34. Министерство за локална самоуправа, Од соседство до партнерство, ИПА прекугранична програма помеѓу Република Грција и Република Македонија 2007 – 2013, 2012 година;
35. Министерство за информатичко општество и администрација, Стратегија за реформа на јавната администрација 2018 – 2022, 2018 година;
36. Одлука на Советот од 18 Февруари 2008 за начелата, приоритетите и условите содржани во Партнерството за пристапување со Република Македонија и за укинување на Одлуката 2006/57/ЕЗ, Службен весник L 86, 24.3.2004 година;
37. Регулатива на Советот (ЕС, Euratom) бр. 1605/2002 од 25 јуни 2002 за Финансиската регулатива применлива на општиот буџет на Европските заедници (ОЈ L 248, 16.9.2002, стр. 1) и последните амандмани (ЕС, Euratom) 1995/2006 од 13 декември 2006 година (ОЈ L 390, 30.12.2006);
38. Регулатива на Комисијата (ЕС, Euratom) бр. 2342/2002 од 23 декември 2002 година за деталните правила за имплементација на Регулативата на Советот (ЕС, Euroatom)

- бр. 1605/2002 (OJ L 357, 31.12.2002, стр. 1) и амандманите бр. 478/2007 од 23 април 2007 година (OJ L 111, 28.4.2007);
39. Регулативата (ЕУ) бр. 231/2014 од 11 март 2014 година за воспоставување на инструментот за претпристапна помош (ИПА II). Иако беше донесена дури во март 2014 година, Регулативата е применлива од 1.1.2014 година;
40. Регулатива за спроведување на Комисијата (ЕУ) бр. 447/2014 од 2 мај 2014 година за конкретните правила за спроведување на Регулативата (ЕУ) бр. 231/2014 на Европскиот парламент и Советот за воспоставување на инструментот за претпристапна помош (ИПА II);
41. 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);
42. Сектор за европска интеграција, Узунов В, Мрак М, Фондовите на ЕУ за развој и Република Македонија, Скопје, 2005 година;
43. Секретаријат за европски прашања, Програми на заедницата, Скопје, 2009 година;
44. Секретаријат за европски прашања, Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија – (НПАА) ревизија 2017 – 2019, Скопје, 2017 година;
45. Татјана Петрушевска, Меѓународно правни аспекти на спогодбата за стабилизирање и придружување на Република Македонија со Европската заедница и со државите членки на Европската Унија, Скопје, 2008 година;
46. Уредба за начинот и за постапката за користење финансиска поддршка за мерките за рурален развој финансирани од V компонента (Службен весник на Република Македонија број 112/2009);
47. ФОН Универзитет, Александар Дончев, Република Македонија на потот кон Евроатланската интеграција, Република Македонија на патот кон НАТО И ЕУ (состојби и перспективи) Зборник на трудови. Скопје, 2007 година;
48. ФОН Универзитет, Џафче, Сејдефа, Даночното право на Република Македонија во постапка на усогласување со даночното право на Европска унија, Република

- Македонија на патот кон НАТО И ЕУ (состојби и перспективи) Зборник на трудови. Скопје, 2007 година;
49. ФОН Универзитет, доц. д – р Велкова Татјана, Правда и внатрешни работи во процесот на приближување на република Медонија кон европската унија, Република Македонија на патот кон НАТО И ЕУ (состојби и перспективи) Зборник на трудови, Скопје, 2007 година;
50. ФОН Универзитет, проф. д – р Ристески Темелко, Степенот на компатибилноста на ржавната управа на Република Макеонија со европските управни системи, Република Македонија на патот кон НАТО И ЕУ(состојби и перспективи) Зборник на трудови, Скопје, 2007 година;
51. Фондација Отворено општество – Македонија, Македонски центар за европско образование, Каде се парите од ИПА 2007 – 2013, Скопје, 2013 година;
52. Фондација Отворено општество и Евротинк – Центар за европски стратегии, Пусти мерак наречен ИПА – Дваесет и први извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ, 2014 година;
53. Фондација Отворено општество, Предизвиците во управувањето со Инструментот за претпристапна помош, Скопје, 2017 година;
54. 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;
55. Центар за регионални истражувања и соработка Студиорум, Божидар Миленковски, Мирјана Ристовска, Регионалната политика на ЕУ и нејзиното влијание врз евроинтегративниот процес на Република Македонија, Скопје 2011 година;
56. Центар за управување со промени, Колкав и каков јавен сектор имаме во Република Македонија, Скопје 2017 година;
57. Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije, Markuš R., Kada će IPA biti u našim rukama? Uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU, Sarajevo 2010 g;

58. Blackwell Publishers, Lawler, J.J., Anderson, W.R., Buckles, R.J., Human Resource Management and Organizational Effectiveness, in Ferris, G.R., Rosen, S.D., Barnum, D.T., (eds.) Handbook of Human Resource Management;
59. Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Bogičević Milikić Biljana, Menadžment ljudskih resursa, 2008 g;
60. Court of Auditors – Special Report No. 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01);
61. Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Bogičević Milikić Biljana, Menadžment ljudskih resursa, 2008 g;
62. Chapter od fundamental rights of the European union, Official journal of the European Communities, 18.12.2000;
63. Cambridge University Press, Schütze R, European Union Law, 2015;
64. Central Office for Development Strategy and Coordination of EU Funds, Glossary of the European Union Funds, second edition, A.G. Matoš d.d., Samobor 2010;
65. Central Office for Development Strategy and Coordination of EU Funds, A Handbook on Financial Cooperation and European Union Supported Programmes in Croatia, Zagreb 2009;
66. CEU, Gjorgjievski, M., The EU Instrument for Pre-Accession Assistance: The path to a successful start. Using IPA and other EU Funds to Accelerate Convergence and Integration in the Western Balkans, Budapest 2008;
67. Centar za strateško ekonomska istraživanja, Apsorpcioni kapaciteti AP Vojvodine za korišćenje fondova Evropske unije, Vojvodina, Novi Sad 2011 g;
68. Center for EU Enlargement Studies, Central European University, Using IPA and other EU Funds to Accelerate Convergence and Integration in the Western – Balkans, Budapest 2008;
69. European Commission, Commission Staff Working Document, The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report, Strasbourg, 17.4.2018 SWD (2018) 154 final;
70. European Commission, On the Implementation of Commitments Undertaken by the Acceding 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;
71. European Commission, Progress Report, 2011;
72. European Commission, Instrument for Pre – accession Assistance: Indicative strategy paper for the former Yugoslav Republic of Macedonia (2014 – 2020), Brussels, 2014;
73. European Commission, A new focus to EU assistance for enlargement, Brussel, 2009;
74. Emerald Group Publishing Limited, Lopez, S. P., Peon, J.M.M., Ordas, C.J.V., Human Resource Management as a Determining Factor in Organizational Learning, 2007;
75. Evropski projektni centar i Privredna akademija, Grupa autora, Upravljanje fondovima Evropske unije, Novi Sad 2008 g;
76. Evropski pokret Srbija, Knežević I., Apsorpcioni kapaciteti Srbije za korišćenje EU fondova – praktična iskustva iz Slovačke, Beograd 2010 g;
77. Evropski pokret u Srbiji, Fond za otvoreno društvo Lazović, M., Knežević, I., Mirić, O., Pejović, A., IPA – Instrument za pretpristupnu pomoć EU 2007 – 2013, drugo dopunjeno izdanje, Srbija, Beograd 2009 g;
78. Ekonomski fakultet, Jakovac P., Maljković B., Korištenje sredstava pretpristupnih fondova Evropske Unije u Republici Hrvatskoj, Ekonomski Pregled 61 (1 – 2), 54 – 86, Rijeka 2010 g;
79. Forumi 2015 and Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), Mojmir Mrak and Dragan Tilev, 2008, Absorption for EU Pre-Accession Funds: Concept and Implications for Kosovo, Pristina 2008;
80. Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu, Hajdinjak, S., Mišić, G., Iskorištavanje pretpristupnih fondova Evropske unije: Problem administrativnih kapaciteta u Hrvatskoj, Zagreb 2009 g;
81. Fakultet tehničkih nauka, Kranjac, M., Sikimić, U., Maksimović, R., Korišćenje fondova Evropske unije, jedan od novih koncepata u organizaciju koja uči, Novi Sad 2010 g;
82. Gordana Gasmi, Pravo i osnovi prava Evropske unije, Beograd, 2010 g;
83. IPA projects communication guidelines, Technical Assistance for the IPA Training and Support Facility, 2012;
84. IPS Institute, Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010 – 2015), 2010 година;

85. Institut za uporedno pravo, Stojanović, S., Strukturni fondovi u svetlu razvoja regionalne politike Evropske unije, Beograd 2008 g;
86. McGraw-Hill, Kirkpatrick, D.L., Evaluation, in R.L. Craig (eds.), The ASTD Training and Development Handbook, New York, 1996;
87. Mate, H. Noe, W.Gerhart, Menadzment ljudskih potencijala, Zagreb, 2006 g;
88. Macedonian Center for International Cooperation, Gjorgjievski, M. and Stambolieva, M., Comparative experiences in the use of pre – accession funds: How to avoid the mistakes? in Successful use of IPARD funds, Skopje 2007 g;
89. Radovan D, Pravo Evropske unije, Kragujevac, 2006 g;
90. Radnička štampa, Kulić, Ž., 2005, Upravljanje ljudskim potencijalima, Beograd, 2005 g;
91. Republic of Macedonia, Instrument for Pre – Accession Assistance (IPA), Multi – annual Indicative Planning Document (MIPD 2011 – 2013);
92. SIGMA документ број 27, OECD, Европски принципи за јавната администрација, 1998 година;
93. Sektor za istraživanja i statistiku Labudović B. M., Šuković S., Glišević I., Fondovi I program pomoći Evropske unije sa osvrtom na Crnu Goru, Centralna banka Crne Gore, Podgorica 2006 g;
94. Sekretarijat za evropske integracije, Informacija o uspostavljanju decentralizovanog implementacionog sistema (DIS) u Crnoj Gori, Podgorica 2008 g;
95. Upper Saddle River, Gomez-Mejia, L. R., Balkin, D. B., Cardy, R. L., Managing Human Resources, New Jersey: Prentice Hall, 2001;
96. UNRISD, George A. Larbi, The New Public Management approach and chrisis states, 1999;
97. Workspan, Hill Brad, Tande Christine, Total Rewards: The Employment Value Proposition, 2006;
98. Zecevic Slobodan, Evropska Unija – Institucije i pravo, Beograd, 2003 g;
99. European Commission, Instrument for Pre – accession Assistance: Indicative strategy paper for the former Yugoslav Republic of Macedonia (2014 – 2020), Brussels, 2014;

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

1. Влада на Република Македонија – Секретаријат за европски прашања, Институционална платформа и принципи за водење на преговорите за пристапување на Република Македонија во Европската Унија, Скопје, 2007 година, (<http://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/Platforma.pdf>);
2. Влада на Република Македонија, Министерството за финансии, Стратешки план на Министерството за финансии 2018 – 2020, Скопје 2017 година (<https://www.finance.gov.mk/files/u6/Strateski%20plan%20na%20MF%202018-2020.pdf> и http://www.finance.gov.mk/files/u9/strateski_plan11_13.pdf);
3. Влада на Република Македонија, „Мерки и активности за реализација на главните приоритети за пристапување во ЕУ”, Скопје, 2008 година, (http://www.sep.gov.mk/data/Merki_i_aktivnosti_za_realizacija-na_glavnite_prioriteti_za_pristapuvanje.pdf);
4. Влада на Република Македонија, Секретаријат за европски прашања, Стратешки план за периодот 2018 – 2020, Скопје 2017 година (http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/SEP_STRATESKI_PLAN_2018_2020.pdf);
5. Детални податоци има во Повеќегодишната индикативна финансиска рамка, (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1406890519896&uri=CELEX:52006DC0672>);
6. Службен весник на Република Македонија 137/09 (<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/81E77E99EFFED84088D1938AC3146232.pdf>);
7. Службен весник на Република Македонија број 140/07 (<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/3E47FAFB43EDDC4588947E016BC7D2D5.pdf>);
8. http://www.aaipa.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=491&lang=mk;
9. http://arhiva.vlada.mk/registar/files/00%20NPAA2015_narativen_objavuvanje.pdf;
10. http://vlada.mk/programa/javna_administracija_i_informaticko_opstestvo;
11. http://cfdc.finance.gov.mk/?page_id=19&lang=mk;
12. http://cfdc.finance.gov.mk/?page_id=21&lang=mk;
13. http://cfdc.finance.gov.mk/?page_id=247&lang=mk;

14. http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/discover/index_en.htm;
15. http://ec.europa.eu/enlargement/key-figures/global_2014_en.htm;
16. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en.pdf;
17. http://www.eccfp.uklo.edu.mk/files/PostgraduateUpload/Aleksandra_Petrovska-0.pdf;
18. European External Action Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Decision 2006/57/EC (https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/apojeu190308_en.pdf);
19. http://www.finance.gov.mk/files/u9/vanje_kon_EU_-_predizvici_i_moznosti_finalna.pdf;
20. http://ipadata.epi.org.mk/?page_id=1280;
21. http://www.ipard.gov.mk/files/attachment/0000/0276/GODISEN_IZVESTAJ_ZA_SPROVEDUVANJE_NA_IPARD_2011_mk_.pdf;
22. http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Specifikacija_oglasPVR_10012013.pdf;
23. http://www.moep.gov.mk/wp-content/uploads/2015/01/IPA_mk-brosura.pdf;
24. <http://mcet.org.mk/mk/documents.asp>;
25. <http://www.pretpriemac.com/obuka-sozdavanje-na-uspeshni-i-efikasni-kadri/>;
26. <http://www.safu.hr>;
27. <http://www.sep.gov.mk/data/file/Preveduvanje/upatstvo%20za%20postapuvanje%20pri%20prevod.pdf>;
28. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=8#.UrxFNfvBoyM>;
29. <http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/pregovori-za-clenstvo.pdf>;
30. http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/sep%20bilten%20_mk.pdf;
31. <http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/nppa.pdf>;
32. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=9#.V3-0KNJ97IU>;
33. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=9#.UrxQGPvBoyN>;
34. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=11#.V31ArtJ97IU>;
35. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=12#.V31B5tJ97IU>;
36. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=18#.UshNQPuUZjQ>;
37. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=18#.V4WbSqKGmo4>;
38. http://www.sep.gov.mk/content/?id=20#.UshY_vuUZjQ;

39. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=21#.UshZLPuUZjQ>;
40. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=22#.UshZwPuUZjQ>;
41. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=77#.V3fjv9J97IU>;
42. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=201#.VM4WaSy-jcc>;
43. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=197#.VM4NICy-jcc>;
44. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=202#.VM4ZWSy-jcc>;
45. <http://sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=23>;
46. [http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Platforma%20\(3\)%2028.11.07.pdf](http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Platforma%20(3)%2028.11.07.pdf);
47. http://www.sobranie.mk/content/Dokumenti%20RM-EU/EU/NPAA2016_00_NARATIVEN_17.03.2016.pdf;
48. http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Partnerstvo_za_pristapuvanje_2007_so_Republika_Makedonija%2015.02.08.PDF;
49. http://s3-eu-west-1.amazonaws.com/zenith-org-mk-ireland/cms/files/39/files/original/Delovnik_za_rabota_Rabotna_grupa23_MKD.pdf;
50. <http://www.slideshare.net/neebitno/891-12734775>;
51. http://soros.org.mk/dokumenti/FIOOM_Quo_Vadis_Makedonija.pdf;
52. www.sigmaxweb.org;
53. <http://sitel.com.mk/evropskite-fondovi-efikasno-i-efektivno-da-se-koristat-vrabotenite-posveteno-da-rabotat>;

ПРИЛОЗИ

Прилог 1 – Анкетен прашалник за утврдување на апсорпциониот капацитет на администрацијата во Република Македонија за искористување на претпристапната помош на Европската унија

АНКЕТЕН ПРАШАЛНИК

Почитувани,

Анкетниот прашалник е анонимен и изготвен за потребите на докторската дисертација со наслов „Апсорпциониот капацитет на човечките ресурси во администрацијата на Република Македонија за искористување на претпристапната помош на Европската унија“. Со цел добивање на реална слика за состојбите во Вашата институција, би Ве замолил за искреност при давањето на одговорите.

Однапред, Ви благодарам!

Институција: _____
Кој на вработени кои работат во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ во институцијата/секторот во кој/а работите: а) до 15 б) 16 – 30 в) 31 – 45 г) 46 – 60 д) повеќе од 60
Насколку е Вашето работно искуство во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ: а) 0 – 5 г. б) 6 – 10 г. в) 11 – 15 г. г) 16 – 20 г. д) 21 – 25 г. е) 26 – 30 г. е) повеќе од 30 г.
Пол: а) машки б) женски
Возраст: а) до 30 г. б) 31 – 40 г. в) 41 – 50 г. г) 51 – 60 г. д) повеќе од 60 г.
Националност: а) македонец б) албанец в) турчин г) друго – (ве молиме наведете) _____
Степен на стекнато образование: а) средна стручна спрема б) високо образование в) магистратура г) докторат
Ваша актуелна работна позиција – (напишете која): _____
Колку долго сте на сегашната работна позиција: ____ години, ____ месеци

1. Според Ваше индивидуално мислење во колкав процент администрација успева да ја искористи претпристапната помош на ЕУ:

- а) до 25%
- б) до 50%
- в) до 75 %
- г) до 100 %
- д) неznam

2. Дали Вие сметате дека администрација успешно ја користи и менаџира со претпристапната помош на ЕУ?

- а) да
- б) не
- в) не знам

3. Во следното прашање дадени се ставови кои се однесуваат на вработените лица во администрацијата чија основна надлежност е сервисирањето на Претпристапните фондови на ЕУ (ППФЕУ). Ве молиме заокружете го ставот кој го одразува Вашето мислење за причините кои влијаат врз капацитетот на администрацијата за искористување на ППФЕУ, (1 – воопшто не се согласувам, 2 – делумно не се согласувам, 3 – не сум одлучен, 4 – делумно се согласувам, 5 – потполно се согласувам)

1.	мал е бројот на вработени	1	2	3	4	5
2.	вработените поседуваат соодветно формално образование за работење во овој домен	1	2	3	4	5
3.	вработените имаат соодветни обуки и тренинзи на работното место за надоградување на вештините, знаењата и компетенции неопходни за подобро сервисирање на ППФЕУ	1	2	3	4	5
4.	вработените постојано се снабдуваат со потребните информации за успешно извршување на работата	1	2	3	4	5
5.	постои недостиг од обучен кадар во јавната администрација за овој вид на активност	1	2	3	4	5
6.	просечните месечни примања на вработените се во согласност со обемот и тежината на работата	1	2	3	4	5
7.	вработените треба да имаат поголеми месечни примања од другите вработени во администрацијата со оглед на специфичните вештини и знаења кои треба да ги поседуваат	1	2	3	4	5
8.	вработените се доволно мотивирани за ефективно извршување на својата работа	1	2	3	4	5
9.	постои голема оптовареност и голем обем на работни задачи	1	2	3	4	5

**Апсорпциониот капацитет на човечките ресурси во администрацијата на Република Македонија
за искористување на претпристапната помош на Европската унија**

10.	отсуството на јасна дефиниција за делегирањето на работни задачи	1	2	3	4	5
11.	вработените често ги напуштаат работните места поради обемот на работа	1	2	3	4	5
12.	видлива е недоволната (министерска на ниво на институции, секторска во рамки на институцијата, одделенска во рамки на секторот итн.) координација меѓу претпоставените	1	2	3	4	5
13.	постојат адекватни описи на работните места во систематизациите на работни места	1	2	3	4	5
14.	доминираат крути бирократски процедури	1	2	3	4	5
15.	има слаб проток на информации меѓу сите инволвирани страни	1	2	3	4	5
16.	нејасни процедури и лошо изработена документација – (формулари, чек листи итн.)	1	2	3	4	5
17.	дефинирани се јасни процедури и алатки за ефективно оценување на предлог проектите	1	2	3	4	5
18.	надлежните институции се соочени со недостаток на соодветни човечки кадри	1	2	3	4	5
19.	главно се вработуваат некомпетентни лица	1	2	3	4	5
20.	постои свесност и капацитет за добро долгорочно планирање и добра координација на националните, донаторските и ЕУ средствата во Република Македонија	1	2	3	4	5
21.	треба да се зголеми информираноста кај институциите за различните инструменти што ги нуди ЕУ	1	2	3	4	5
22.	потребна е стручна помош од странска експертска асистенција во поглед на јакнењето на капацитетите (знаењата и вештините) на вработените кои работат во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ	1	2	3	4	5
23.	постои соработка и координација помеѓу одделенијата во рамки на секторот во кој работите	1	2	3	4	5
24.	постои соработка помеѓу секторите во рамки на институцијата во која работите	1	2	3	4	5
25.	постои соработка помеѓу институцијата во која работите со останатите институции кои работат на претпристапната помош од ЕУ	1	2	3	4	5
26.	постои соработка помеѓу сите засегнати страни кои се инволвирани во процесот на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ	1	2	3	4	5
27.	вработените кои работат во областа на искористувањето на фондовите на ЕУ, содржината (идентификација и потребата) за проектите треба да ја дообиваат од другите сектори и институции во рамки на министерствата	1	2	3	4	5
28.	соработката со Делегацијата на Европската Унија во Република Македонија како и нејзината улога во доменот на искористеноста на претпристапната помош на ЕУ е на задоволително ниво	1	2	3	4	5

**Апсорпциониот капацитет на човечките ресурси во администрацијата на Република Македонија
за искористување на претпристапната помош на Европската унија**

29.	слабиот капацитет на институциите да идентификуваат среднорочни и долгорочни приоритети во одредени области кои подоцна треба да се преточат во проекти влијае на недоволното искористување на претпристапната помош на ЕУ	1	2	3	4	5
30.	постои слаба децентрализираност во донесувањето на одлуките поврзани со ППФЕУ	1	2	3	4	5
31.	треба да се зголеми информирањето на јавноста за фондовите на ЕУ	1	2	3	4	5
32.	во институцијата каде работам има недостаток од човечки ресурси за администрирање на претпристапната помош на ЕУ	1	2	3	4	5
33.	за да се подобри ефикасноста на администрацијата во поглед на искористување на претпристапната помош на ЕУ треба да се зајакнат капацитетите (вработените) во надлежните сектори/одделенија	1	2	3	4	5

4. Ве молиме заокружете ја оценката која го одразува Вашето мислење за предложените мерки што треба да се преземат за зголемување на искористеноста на претпристапната помош на ЕУ, (1 – воопшто не се согласувам, 2 – делумно не се согласувам, 3 – не сум одлучен, 4 – делумно се согласувам, 5 – потполно се согласувам).

1.	треба да се зголеми ефикасноста на заедничкото тело за координација на институциите во државната администрација	1	2	3	4	5
2.	подобрување на знаењата и вештините на вработените	1	2	3	4	5
3.	обезбедување на дополнителни обуки и тренинзи за зголемување на капацитетот и знаењата на вработените	1	2	3	4	5
4.	зголемување на бројот на вработени кои би работеле на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ	1	2	3	4	5
5.	разграничување на обврските на секој вработен кој е инволвиран во процесот на искористување на претпристапната помош	1	2	3	4	5
6.	зголемување на мотивираноста на вработените преку подобрување на условите за работа	1	2	3	4	5
7.	зголемување на мотивираноста на вработените преку зголемување на платите	1	2	3	4	5
8.	поедноставување на процедурите за работа со претпристапната помош на ЕУ	1	2	3	4	5
9.	ангажирање на стручен тим за работа со претпристапната помош на ЕУ	1	2	3	4	5
10.	советување и контрола при искористувањето на претпристапната помош на ЕУ	1	2	3	4	5
11.	воспоставување на поголема соработка помеѓу одделенијата, секторите и надлежните институции во овој домен	1	2	3	4	5
12.	поголем пристап до информациите за претпристапната помош на ЕУ	1	2	3	4	5

5. Колку обуки, работилници, семинари, тренинзи и сл. посетувате годишно заради обновување на Вашето знаење (refresh) или за стекнување со нови знаења и вештини за подобро искористување на претпристапната помош на ЕУ?
- а) од 1 до 4 годишно
 - б) од 5 до 9 годишно
 - в) 10 и повеќе годишно
6. Колку обуки сте посетиле во изминативе две години (без разлика дали се одржале надвор или во рамките на државава) од областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ? Доколку сте посетиле некоја обука преминете на прашање број 8, а доколку не сте посетиле обука одговорете на прашање број 7 и потоа преминете на прашање број 9.
- _____ (напишете со бројка колку)
7. Доколку не сте посетиле ни една обука од областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ која била причината за тоа:
- а) не Ви било понудено од институцијата
 - б) не сте имале интерес за такви обуки
 - в) нешто друго
- _____
8. Каков вид на обуки имате посетено за подобрување на Вашите вештини и знаења од областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ? За ова прашање може да заокружите и повеќе одговори.
- а) обуки од областа на евалуација
 - б) обуки од областа на мониторинг
 - в) обуки од областа на финансиска конструкција, плаќање итн.
 - г) обуки од областа на програмирање
 - д) обуки од областа на тендерирање
 - ѓ) обуки од областа на имплементација
 - е) обуки од областа на неправилности
 - ж) нешто друго
- _____
9. Ако во планот за развој била идентификувана потреба за обука, како би ја рангирале веројатноста да ја добиете обуката?
- а) до 25 %
 - б) од 26 % до 50 %
 - в) од 51 до 75 %
 - г) од 75 % до 100 %
 - д) не знам

10. Ве молиме заокружете ја оценката која го одразува Вашето мислење за обуките од доменот на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ, кои досега сте ги посетиле. Доколку не сте посетиле некоја обука прескокнете го ова прашање и преминете на прашање број 11. (1 – воопшто не се согласувам, 2 – делумно не се согласувам, 3 – не сум одлучен, 4 – делумно се согласувам, 5 – потполно се согласувам).

1.	обуките кои ги посетив во последните две години беа реализирани од компетентни обучувачи	1	2	3	4	5
2.	преку обуките се запознав со нови приоди во реализација на работата	1	2	3	4	5
3.	обуките ми помогнаа да ги подобрам моите вештини во работењето	1	2	3	4	5
4.	обуките ми помогнаа да ја подобрам ефикасноста и ефективноста во работењето	1	2	3	4	5
5.	во идниот период ќе ми биде потребна дополнителна обука	1	2	3	4	5
6.	обуките ми овозможуваат да стекнам нови лични вештини	1	2	3	4	5
7.	обуките ми овозможуваат да бидам ефикасен во работата која ја извршувам	1	2	3	4	5
8.	обуките ми овозможуваат да добијам повеќе поени за напредување	1	2	3	4	5
9.	обуките се чиста импровизација и губење на време	1	2	3	4	5
10.	работното искуство е најдобра обука	1	2	3	4	5
11.	преку обуките се запознав со нови методи кои ми беа потребни за работата	1	2	3	4	5
12.	се соочив со потешкотии при имплементација на методите, правилата, процедурите и знаењата со кои се стекнав во текот на учеството на обуките	1	2	3	4	5

11. Имајќи го во предвид Вашето досегашно искуство и посетените обуки, Ве молиме заокружете ја оценката која го одразува вашето мислење за тоа каков тип на обуки би биле добри за подигање на капацитетите на вработените за искористување на претпристапната помош на ЕУ? (1 – воопшто не се согласувам, 2 – делумно не се согласувам, 3 – не сум одлучен, 4 – делумно се согласувам, 5 – потполно се согласувам).

1.	еднодневни обуки во институцијата во која работите	1	2	3	4	5
2.	повеќедневни обуки надвор од институцијата во која работите	1	2	3	4	5
3.	обуки во институции кои работат со претпристапната помош или со фондовите на ЕУ во други држави	1	2	3	4	5
4.	обуки на самото работно место – (on the job training)	1	2	3	4	5
5.	обуки во кои ќе се даваат примери преку студии на случај – (case study)	1	2	3	4	5

12. Ве молиме заокружете ја оценката која го одразува Вашето мислење за мотивираноста на администрацијата која работи во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ, (1 – воопшто не се согласувам, 2 – делумно не се согласувам, 3 – не сум одлучен, 4 – делумно се согласувам, 5 – потполно се согласувам).

1.	вработените во државната администрација кои работат во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ се доволно мотивирани за ефективно извршување на својата работа	1	2	3	4	5
2.	Ви е лично, сте мотивирани да го подобрите квалитетот на Вашата работа	1	2	3	4	5
3.	мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку институцијата во која работите Ви понуди професионален и карьерен развој	1	2	3	4	5
4.	мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку претпоставениот го цени извршувањето на работните задачи и обврски	1	2	3	4	5
5.	мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку добиете поголема плата	1	2	3	4	5
6.	мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку Ви се овозможат подобри услови за работа	1	2	3	4	5
7.	мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку Ви се овозможи непречено напредување во кариерата	1	2	3	4	5
8.	мотивацијата за работа ќе Ви се зголеми доколку се подобрат меѓучовечките односи во Вашата институција	1	2	3	4	5
9.	работната атмосфера во организацијата влијае мотивирачки врз извршувањето на Вашите работни задачи и обврски	1	2	3	4	5
10.	мотивирани сте доколку оценувањето на Вашата работа, но и на работата на вашите колеги биде реално и точно	1	2	3	4	5
11.	мотивирани сте доколку пред вас поставите постигнување на одредена цел или извршување на одредена задача	1	2	3	4	5
12.	мотивирани сте доколку во текот на постигнувањето на поставената цел во работата ја имате комплетната поддршка од претпоставените	1	2	3	4	5

13. Ве молиме заокружете ја оценката која го одразува Вашето мислење за платите и наградувањето како мотивирачки фактор на администрацијата која работи во областа на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ, (1 – воопшто не се согласувам, 2 – делумно не се согласувам, 3 – не сум одлучен, 4 – делумно се согласувам, 5 – потполно се согласувам).

1.	потребно е зголемување на месечните примања на вработените кои работат на искористувањето на претпристапната помош на ЕУ	1	2	3	4	5
2.	неопходни се бонуси за успешно извршени работни задачи	1	2	3	4	5
3.	наградата по учинок може да ги мотивира вработените	1	2	3	4	5
4.	бенефициите на вработените се важен мотивирачки фактор	1	2	3	4	5
5.	неопходна е поголема транспарентност во наградувањето на вработените	1	2	3	4	5
6.	поголема слобода во наградувањето на вработените	1	2	3	4	5

14. Ве молиме заокружете ја оценката која го одразува Вашето мислење за улогата на претпоставените во извршувањето на работните задачи од страна на вработените кои работат во областа на претпристапната помош на ЕУ, (1 – воопшто не се согласувам, 2 – делумно не се согласувам, 3 – не сум одлучен, 4 – делумно се согласувам, 5 – потполно се согласувам).

1.	претпоставените имаат мотивирачка улога	1	2	3	4	5
2.	претпоставените спроведуваат ефикасна контрола и надзор	1	2	3	4	5
3.	претпоставените се транспарентни и искрени при оценка и евалуација на работата	1	2	3	4	5
4.	претпоставените го почитуваат системот на наградување	1	2	3	4	5
5.	претпоставените го почитуваат системот на санкционирање	1	2	3	4	5
6.	претпоставените ги почитуваат усвоените процедури за работа	1	2	3	4	5
7.	претпоставените треба да даваат подетални насоки и објаснувања при делегирањето на задачите	1	2	3	4	5
8.	претпоставените го ценат ангажманот на вработените	1	2	3	4	5
9.	претпоставените треба да посетуваат повеќе обуки за подобрување на нивните менаџерски способности	1	2	3	4	5
10.	претпоставените треба да бидат поотворени за комуникација со вработените	1	2	3	4	5

Доколку имате да додадете или да искоментирате во врска со апсорпциониот капацитет на човечките ресурси во администрацијата на Република Македонија за искористување на претпристапната помош на Европската унија, Ве молиме напишете во празниот простор подолу.