

**УНИВЕРЗИТЕТ СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ
ЕВРОПСКИ СТУДИИ ЗА ИНТЕГРАЦИЈА И КОМУНИКАЦИИ
ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ**



МАГИСТЕРСКИ ТРУД

**АПСОРПЦИСКИОТ КАПАЦИТЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ЗА КОРИСТЕЊЕ НА ЕВРОПСКИТЕ ФОНДОВИ ЗА
ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛЕН РАЗВОЈ**

Кандидат:

Поликсена Христовска

Ментор:

Проф. Д-р. Трајан Гоцевски

Скопје 2012

Содржина

Предговор	5
Резиме	6
Вовед	9
Дефинирање на клучните поими	14
1.Формулирање на проблемот на истражување	18
2. Предмет на истражувањето	27
3. Формулација на хипотезите на истражувањето	29
3.1.Општа хипотеза	29
3.2.Посебни хипотези	29
3.3.Поединечна хипотеза	29
3.4.Варијабли на истражувањето	30
4. Метод на истражувањето	30
4.1.Пристап- истражувачка стратегија	30
4.2.Техники на собирање на податоци	30
4.3.Обработка и анализа на податоците добиени со истражувањето	33
5. Преглед на буџетот на Европската унија	33
5.1. Буџетот на ЕУ и неговиот развој до почетокот на 1980-тите години	34
5.2. Буџетот на ЕУ и неговиот развој од почетокот на 1980-тите	36
5.3. Среднорочни финансиски перспективи	36
5.3.1 Delors I (1988-1992)	37
5.3.2. Delors II (1993-1999)	38
5.3.3. Агенда 2000 (2000-2006)	39
5.3.4. Повеќегодишна финансиска рамка за распределба на трошоците 2007-2013	39
5.4. Преглед и демократска распределба на Буџетот на Европската унија	41
5.4.1. Буџетски приходи	41
5.4.2. Буџетски расходи и постигнатите резултати	43
5.4.3. Управување на Буџетот	44
5.4.4. Одговорност за управување со буџетот	44
5.4.5. Активности за организирање на Буџетот	45
5.4.6. Правила за управување со трошоците	45
5.4.7. Управување, ревизија и внатрешна контрола	45

5.4.8. Исплата од страна на Комисијата	46
5.4.9. Начини на управување со Буџетот во Европската унија	46
6. Буџетот на ЕУ и неговите структурни фондови за спроведување на "внатрешна" кохезија	47
6.1. Евролски регионален развоен фонд (ERDF)	47
6.2. Европски социјален фонд (ESF)	48
6.3. Европски фонд за насочување и гаранции за земјоделството (EAGGF)	49
6.4. Финансиски инструмент за насочување на рибарството (FIFG)	49
6.5. Фонд на солидарност (SF) - Кохезионен фонд	50
6.6. Програмирање и градење на институции	50
6.7. Градење на административните капацитети во пред-пристапниот период	51
6.8. Управување со политиката на кохезија преку структурните фондови	52
6.9. Клучни институции во управувањето со Структурните фондови	54
7. Буџетот на ЕУ и неговите Структурни фондови за спроведување на "надворешна" кохезија	56
7.1. Програма PHARE	59
7.2 Програма SAPARD	62
7.3 Програма ISPA	63
7.4. Програма CARDS	63
7.5. Инструмент за претпристапна помош – ИПА (2007-2013)	65
8. Европските фондови за економски и социјален развој во РМ	66
8.1. Улога на мисијата на Делегацијата на ЕУ во Република Македонија	66
8.2. Принципи на помош од Комисијата на ЕУ	68
8.3. Приоритети за помош	69
8.4. Повеќегодишен индикативен плански документ и Повеќегодишна индикативна финансиска рамка	70
8.5. Проценка на мината и тековна помош од Европската Комисија	72
8.5.1. Распределба на средства преку програмите на ЕУ	72
8.5.2. КАРДС програмата во Република Македонија	73
8.5.3. ИПА програма во РМ (2007-2013)	75
8.5.4. Седма Рамковна Програма за Истражување и Технолошки Напредок (FP7)	76
8.5.5. Рамковна Програма за Компетитивност и Иновации (CIP)	77
8.5.6. Преглед на релевантни Меѓународни финансиски институции, мултилатерални и билатерални минати и тековни видови на помош	78

8.5.7. Заштита на финансиските интереси на Европската Унија	81
9. Структурната политика и проблемот за апсорпциски капацитет	83
9.1. Проширување, изградба на институциите и литература за апсорпциските капацитети	84
9.2. Краток преглед на студии и проценки за апсорпциски капацитет	85
9.3. Административниот капацитет во земјите кандидати и регионот	88
9.4. Административно апсорпциски капацитет на државите членки	89
9.5. Тестирање на клучните индикатори во 10 земји-кандидатки	91
9.6. Анализа на административниот капацитет во пет поранешни земји-кандидатки	94
10. Административен капацитет на Република Македонија	100
10.1. Институционална рамка на Република Македонија за користење на странска помош	101
10.1.1. Институционална подготвеност на Република Македонија	101
10.1.2. Човечки ресурси за управување со ЕУ фондовите	102
10.1.3. Процедури и инструменти	103
10.2. Подготвеност на Република Македонија за користење на странска помош	105
10.3. Искуства на Република Македонија од користење на Европските фондови	110
10.4. Јакнење на административните капацитети за пристапување во ЕУ	113
11. Приказ на резултатите од Интервјуто за апсорпциски капацитет на Република Македонија за користење на ЕУ фондовите со експерти од релевантните институции	114
12. Презентирање на прашањата/темите од спроведеното интервју	116
13. Заклучоци и препораки од истражувањето за надминување на недостатоците за користење на ЕУ фондовите во РМ во согласност со споредбените искуства и практики	127
14. Список на кратенки	134
15. Литература	136
Прилози	140

ПРЕДГОВОР

Овој магистерски труд го посветувам на моите деца, ќерката Теодора и синот Георги, како и на мојот сопруг Никола, кои со својата неизмерна љубов, поддршка, разбирање, и посветеност придонесоа за успешна реализација на магистерската работа.

Оваа магистерска теза се појави како идеја од моето долгогодишна работно искуство и пракса на проекти на Делегацијата на Европската унија во Република Македонија, како и мојата моментална професионална работа во Министерството за правда во Секторот за Европска унија, во ИПА одделението. Заслужува посебно да се спомене дека пишувањето на оваа десертација претставува посебно искуство за мене и е резултат на долгогодишно истражување и соработка со многу експерти, аналитичари и колеги, кои безрезервно учествуваа и придонесоа за реализација на моето истражување преку спроведените интервјуа и споделените искуства. Благодарност до сите, чии имиња не се споменати, но кои придонесоа во било каква форма, кон успешно завршување на десертацијата.

Во текот на процесот на подготовката на магистерскиот труд, кој претставува врв на моите постдипломски студии имав среќа да соработувам со многу талентирани луѓе, колеги од групата, истакнати професори, мојот ментор проф.др. Трајан Гоцевски чиј придонес во начинот на истражување и изработка на трудот заслужува посебно да се спомене. Претставува особено задоволство за мене да изразам благодарност до сите нив.

Конечно, сакам да ја искажам мојата неизмерна благодарност кон моите родители Гордана и Годор Лабачевски и мојот сакан брат Владимир, кои го поставија фундаментот на мојот карактер за постојано учење и надградување, секогаш стоеа зад мене во моите едукативни и професионални ангажмани со нивната неуморна поддршка, постојана доверба, грижа и љубов.

РЕЗИМЕ

Проширувањето на Европската унија стана еден од основните принципи во последните неколку децении. Сегашната агенда за проширување ги опфаќа земјите кандидатки за членство Република Македонија, Турција, Хрватска, Исланд и Црна Гора, како и потенцијалните земји-кандидатки Албанија, Босна и Херцеговина, Србија и Косово¹. Главната цел на финансиската помош на ЕУ за Република Македонија е да се поддржат нејзините напори за реформи и за усогласување со законодавството на ЕУ, со цел државата да биде целосно подготвена да ги преземе обврските од членството во Европската унија. Националниот приоритет за стекнување на полноправно членство во Европската унија претставува еден од главните двигатели за одредување на насоките и спроведување на реформите во Република Македонија. Постигнати се значајни резултати во поглед на остварувањето на стратегиската цел на државата, но остануваат многу предизвици и за во иднина. Во тој поглед, еден од приоритетите на државата е зајакнување на капацитетите и воочување на потенцијалните социо-економски импликации кои со себе ги носи интеграцискиот процес.

Европската агенда 2020 за проширување, им нуди на земјите реформи. Република Македонија е поканета да ги следи приоритетите на стратегијата и да ги адаптира главните предизвици во национален контекст. Политиката на проширување, исто така, ја поддржува стратегија на Европа 2020 со проширување на внатрешниот пазар и подобрување на соработката во областите каде што е клучна прекуграничната соработка. На Република Македонија, како земја кандидат за членство во ЕУ и е обезбедена континуирана поддршка и финансиска помош за да се обезбеди поддршка околу неопходните реформи. Повеќе од 250 проекти финансирани од Европската унија, се досега реализирани или се спроведуваат во Република Македонија. Од 1992 до 2007 година, па потоа и со воведувањето на новиот Инструмент за предпристапна помош (ИПА), финансиската помош на ЕУ распределена преку ФАРЕ и КАРДС програмите достигна 800 милиони евра. Помошта на ЕУ во рамките на ИПА има за цел да и помогне на земјата да ги заврши започнатите реформи неопходни за членство во ЕУ. Помошта ќе биде обезбедена за период 2007-2013, преку петте компоненти на ИПА и ќе изнесува 622.5 милиони евра.

Инструментот за предпристапна помош не обезбедува само поголемо влијание на ЕУ преку нејзиното инвестирање во помошта на земјите кон патот за членство во Унијата, исто така ИПА на административно ниво, на ЕУ и нуди кохерентна рамка за раководење и рамка за постепена децентрализација или делегирање на раководење со фондовите на земјите

¹ Според Резолуцијата на Советот за безбедност на Обединетите Нации 1244/99

кориснички. Исто така, дозволува флексибилност во примената на помошта. Притоа се обезбедува моќна врска меѓу буџетските и политичките аспекти на проширувањето. На земјите кориснички јасно им се укажува што може да очекуваат во однос на помошта доколку тие ги исполнат поставените услови. На овој начин, ИПА ги зајакнува и ги проширува можностите на земјите кандидатки и потенцијалните кандидатки кон ЕУ и им укажува на насоките кои во однос на приоритетите тие треба да ги следат. Но, пред се, ИПА им помага на овие земји кои не само што се соседи, туку и потенцијални идни членки на ЕУ да ги развиваат стандардите и вредностите врз кои е изградена ЕУ. На овој начин, ИПА претставува реална инвестиција во иднината – за земјата корисник, но и за самата ЕУ. Таа и дава поинаква цел на помошта обезбедена од ЕУ и ја фокусира кон идно проширување.

Овој магистрски труд е изработен со цел да антиципира на пречките во процесот на приближување кон ЕУ, да обезбеди подобро разбирање на помошта од ЕУ и апсорпцискиот капацитет на Република Македонија за досегашното користење и имплементирање на европските фондови за економски и социјален развој. Во одредена мерка тезата ги користи искуствата на новите земји членки на ЕУ, со цел за забрзување на интеграцискиот процес на Република Македонија и зголемување на свеста за промените што следат со стекнувањето на полноправно членство. Поддршката на ЕУ цели кон создавање директни придобивки за граѓаните. Проектите што се поддржуваат имаат за цел земјите-кандидатки и потенцијални-кандидатки да се усогласат со стандардите на ЕУ. Големиот број на проекти во Република Македонија се разликуваат по нивниот обем, опфат, буџет, цели и очекувани резултати, кои ќе придонесат кон унапредување на административниот, економскиот, образовниот и социјалниот развој на земјата. Постојат големи инфраструктурни и еколошки проекти вредни десетици милиони евра, како и мали грантови за невладини организации кои работат на локално ниво, па се до набавки за полицијата, реформи во правосудството, зајакнување на демократските институции, како и владеење на правото, вклучувајќи и негово спроведување, унапредување и заштита на човековите права и фундаменталните слободи и зголемено почитување на правата на малцинствата, унапредување на родовата еднаквост, антидискриминација, економски реформи, реформа на јавната администрација, развој на граѓанското општество, општествена вклученост, помирување, мерки за градење на доверба и реконструкција, регионална и прекугранична соработка, даночни реформи итн.

Европската унија активно учествува и ја унапредува благосостојбата на граѓаните во скоро сите сегменти од живеењето. Исто така, нивна цел е постепено доверување на децентрализирано раководење со фондовите на ЕУ на државните органи на земјите-кориснички, како и пренесување на надлежностите од Комисијата на договорниот орган. Притоа, договорниот орган станува одговорен за тендерските постапки, склучување на

договорите, како и за финансиското и административно раководење со проектите. Покрај зголемената одговорност во претпристапната фаза, децентрализираното управување ќе помогне РМ да се подготви за зајакнување на методите на раководење што ќе треба да се применуваат за поголемо искористување на ЕУ фондовите како земји-членки, како и да бидат подготвени да се справат со Структурните/Кохезиските фондови откако земјата ќе влезе во ЕУ.

Овој труд ќе даде придонес во процесот на пристапување на Република Македонија во ЕУ, идна успешна апсорпција на Европските фондови за економски и социјален развој, поопширно запознавање со импликациите што ги носи членството во ЕУ, преку компаративните искуства од другите земји членки и препораки на експертите за одделни области содржани во оваа теза, како и за конкретна поддршка која ЕУ им ја дава на граѓаните на Република Македонија кон остварување на стратешката цел за целосна интеграција во ЕУ. Република Македонија сигурно продолжуваа по својот пат кон Европската унија, а со тоа ќе се постигне и зголемена благосостојба на државата во целина.

Република Македонија влезе во нова фаза во евроинтеграциските процеси со стекнувањето статус на земја кандидат за полноправно членство во Европската унија, со што доби право и можност за користење на Европските предпристапни фондови за понатамошно успешно исполнување на критериумите за членство во ЕУ. Членството во ЕУ ќе донесе многу погодности за Македонија и нејзините граѓани, вклучувајќи просперитет, поинтензивни врски со другите европски држави и придонес во обликувањето на политичкиот, социјалниот и економскиот развој на Европа. Процесот на пристапување е долг и тежок, делумно заради потребата новата земја членка да донесе многу закони и регулативи на ЕУ за кратко време. Овие промени се потребни доколку новата земја членка сака целосно да ги искористи погодностите и да ги исполни одговорностите кои членството во ЕУ ги носи со себе.

Политичката волја, заснована врз широк консензус дека постои потреба да се адаптираат социјалните и економските структури на земјата кон можностите понудени со членството во ЕУ, имаат клучно значење во процесот на приближување. За да се предвидат и однапред да се спречат најразличните негативни ефекти од пристапувањето во ЕУ, а од друга страна најдобро да се искористат позитивните страни и можности, креаторите на политиките можат да извлечат корисни поуки од искуствата на другите земји членки и од советите на експертите и да ги извлечат импликациите за Република Македонија. Врз основа на литературата и концептуалните согледувања, се покажа дека апсорпцискиот капацитет е проблем кој е особено важен во однос на структурните фондови на ЕУ. Проблематиката за апсорпцискиот капацитет на Република Македонија за користење и имплементирање на европските фондови за економски и социјален развој, ќе биде поставена и детално разработена во овој труд започнувајќи со резиме за Буџетот на Европската унија како главен и носечки двигател на системот на јавни финансии, кој игра главна улога во европските интеграции, обезбедувајќи ги потребните ресурси со што на ЕУ и овозможува да ги исполни своите цели и обврски за помош на регионите кои што заостануваат при нивната модернизација и развој.

Пред неколку декади, Европската унија основа систем на Фондови чија цел е да се намалат економските разлики на територијата на ЕУ. Структурални и Кохезиони фондови претставуваат финансиски инструмент на регионалната политика на ЕУ, кои придонесуваат за финансирање на проекти од кои се очекува да донесат поголем просперитет на регионите кои се наоѓаат во економски развој. Повеќе од една третина од вкупниот Буџет на ЕУ (35,6%), или 308 € милијарди долари, ќе бидат потрошени на структурните и кохезионите фондови во

тековниот програмски период 2007-2013. Предизвик за сите земји е да ги исполнат критериумите за добивање на финансиска поддршка преку структурната политика на ЕУ. Европската солидарност меѓу државите членки првенствено се изразува преку четирите Структурни фондови: (i) ERDF², (ii) ESF, (iii) EAGGF³ и (iv) FIFG⁴. Секој од нив опфаќа сопствена специфична тематска област, иако сите четири функционираат како целина. Нивна заедничка цел е обезбедување поддршка за социјален и економски развој во различни региони на ЕУ. Со нив не се финансираат поединечни проекти, туку повеќегодишни регионални развојни програми изготвени од страна на регионите, државите членки и Комисијата, при што во предвид се земаат препораките предложени од Комисијата кои се однесуваат за ЕУ како целина. Важноста на Структурните фондови во рамките на политиката на кохезија на ЕУ се огледа во фактот што големо мнозинство од сите средства на ЕУ за оваа цел се канализираат преку нив. Во 1992 година е формиран еден посебен фонд за солидарност - **Кохезионен фонд** - чија намена е да се обезбеди помош поврзана со прашањата од заеднички интерес во областите на животната средина и транспортната инфраструктура, а чија крајна цел е унапредување на економската и социјалната кохезија и солидарноста меѓу државите членки на ЕУ. За разлика од Структурните фондови, Кохезиониот фонд финансира поединечни проекти, во согласност со договор постигнат меѓу Комисијата и соодветната држава членка

Во овој труд исто така ќе биде елаборирана **хронологија на развојот на Буџетот на ЕУ**, претставена преку четирите среднорочните финансиски перспективи. Стратешкиот курс на јавните финансии на ЕУ и финансиската рамка за среднорочниот период се одредуваат низ среднорочна финансиска перспектива.

Финансиската перспектива е производ на меѓуинституционалното договарање меѓу Европската Комисија, Парламентот и Советот. Институциите на ЕУ имаат усвоено четири среднорочни перспективи, претставени преку финансиски рамки. Првата, позната како **Delors I**, **Delors II** и **Агенда 2000**⁵. Последната Повеќегодишна финансиска рамка претставува Инструментот за претпристапна помош **IPA**.

Со цел да им се помогне на државите кандидати во нивните подготовки за пристапување, ЕУ им помага со тоа што им овозможува финансиска поддршка која во овие

² Регулатива на Советот (ЕЗ) бр 1783/1999 на Европскиот парламент и на Советот од 12 јуни 1999 година Европскиот фонд за регионален развој [Official Journal L 213 од 13.08.1999].

³ Регулатива (ЕЕЗ) бр 729/70 на Советот од 21 април 1970 година за финансирање на заедничката земјоделска политика, OJ L 94, 28.4.1970 година, стр 13-18 (DE, FR, IT, NL) посебно издание на англиски: Series I Chapter 1970 (I) П. 0.218

⁴ Регулатива на Советот (ЕС) No 1263/1999 од 21 јуни 1999 година во врска со финансискиот инструмент за риболовот

⁵ Агенда 2000: за посилна и пораспространета Унија, COM (97) 2000; Билтен на ЕУ, Забелешка 5/97.

држави се спроведува преку финансиски инструменти PHARE⁶, SAPARD⁷, ISPA, и OBNOVA. Со Регулатива на Советот (ЕЦ)⁸ од 5 декември 2000, се воспостави единствена рамка за помош на земјите на Југо-Источна Европа, CARDS програмата. На 1 јануари 2007 година, Инструментот за претпристапна помош IPA 2007-2013, ја замени CARDS програмата.

Во вториот дел на овој труд ќе се обрне внимание на литература за апсорпцискиот капацитет⁹, дефинициите на апсорпцискиот капацитет и ќе се дефинира принципот на програмирање како најважен за изградба на институциите, кој се занимава со административните капацитети за апсорпција во претпристапниот период. Со цел да се обезбеди сеопфатен пристап кон оваа тема, овој труд започнува со резиме на ревидираната структурната политика на Европската унија. Со тоа ќе се назначат и објаснат целите, процедури и инволвираните страни. Тоа е внимателно проследено во процесот за пристапување на Република Македонија, економската состојба и соодветните искуства со претпристапните фондови.

Напредокот по **Поглавјето 22 (Регионална политика и координација на структурните инструменти)** од *acquis communautaire*, е круцијален за земјите потенцијални кандидати и кандидати при нивното напредок кон ЕУ. За целосно да се искористат придобивките од ИПА и од Структуралните Фондови (со влез во ЕУ), земјите што аплицираат мора да имплементираат реформи и да обезбедат соодветен функционален институционален и легислативен систем како и соодветен административен капацитет кој што ќе може успешно да ги менаџира овие фондови. Има неколку принципи за управување со фондовите на ЕУ за кохезиона политика: (1) Додатност. Според овој принцип, фондовите од овој извор не треба да се користат за да се заменат националните фондови, туку како дополнување на постојните јавни расходи на земјите членки; (2) Програмирање. Распределба на фондовите за кохезиона политика се планира и програмира во согласност со националните среднорочни национални планови; (3) Национално кофинансирање. Фондовите расположливи за целите на кохезијата или за земја членка на ЕУ или земја кандидат мора да бидат кофинансирани.

⁶ Регулатива на Советот (ЕЕЗ) бр 3906/89 на Советот од 18 декември 1989 година економската помош за одредени земји од Централна и Источна Европа

⁷ Регулатива на Советот (ЕЦ) No 1268/1999 од 21 јуни 1999 година за поддршка на Заедницата за претпристапните мерки за земјоделство и рурален развој во земјите-кандидати од Централна и Источна Европа во периодот на пред-пристапување

⁸ Регулатива на Советот (ЕЦ) No 2666/2000 од 5 декември 2000, за помош за Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Сојузна Република Југославија и поранешната југословенска Република Македонија, за укинување на Регулативата (ЕЗ) бр 1628/96, и на амандманите. Регулативите (ЕЕЗ) бр 3906/89 и (ЕЕЗ) бр 1360/90 и Решенија 97/256/ЕЦ и 1999/311/ЕО

⁹ Терминот апсорпциски капацитет е способност на една земја или организација да прими и ефективно да искористи помош.

Република Македонија како земја кандидат за влез во Унијата, која што неодамна ја доби препораката за започнување на претпристапните преговори, до сега би требало да има доволно искуство во раководењето со ЕУ фондовите. Но, за жал ова не е така во реалноста и причините поради кои Македонија заостанува во искористувањето на фондовите достапни за неа се главната тема на анализата на оваа теза. Во анализата ќе се презентираат моментално достапните ЕУ фондови за Македонија и кој се може да ги користи. Понатаму, ќе биде даден одговор на прашањето која е алкатата што недостасува помеѓу институциите и организациите што можат да аплицираат со проектни предлози и одобрувањето на нивните проекти, како и добивањето на средства. Како пример за споредување, искуството и одредени примери ќе бидат презентирани како опции за решавање на проблемите што Македонија ги има со слабата искористеност на средствата.

По описот на рамката, во третиот дел, ќе биде претставен концептот на *апсорпција на земјите-кандидати*. Направена е компаративна анализа за апсорпциските капацитети на РМ за користење средства од фондовите на ЕУ за економски и социјален развој, како и утврдување на недостатоците кои мора да се надминат, искористувајќи ги препораките и праксите на земјите членки кои успешно ги искористиле средствата од финансиските инструменти. Постојат мислења поддржани од Европската Комисија кои сметаат дека структурната политика на ЕУ треба да го забрза процесот на конвергенција помеѓу повеќе и помалку развиените земји и региони. Овие идеи се главно заснована на ендогениот раст, па според тоа, човечките ресурси и институции кои работат на управување, програмирање и имплементирање на грантови од ЕУ во земјите кориснички се особено значајни.

Во овој труд е посветено внимание на административниот капацитет за апсорпција. Акцент се става на пристапување на земјите во смисла на процеси кои се потребни за подобрување на административната подготвеноста на ЕУ за структурната политика. Од големо значење е властите да го опфатат ова прашање како прашање од врвен приоритет, да воспостават соодветна институционална рамка за управување со овие фондови, да генерираат кредибилна линија на проекти кои треба да се финансираат од овој извор на финансии. Доколку не се воспостави соодветен административен капацитет на апсорпција, како што е случајот во некои нови земји членки (НЗЧ), Македонија ќе биде изложена на ризик да не биде подготвена за ефективна апсорпција на фондовите на ЕУ во времето кога таа ќе стане членка на ЕУ, така што последователно ќе се здобие со пристап до значително поголеми износи од фондовите за кохезија. Во овие околности и капацитетот за финансиска апсорпција за користење на фондовите за кохезија може да стане проблем. Искуствата на некои НЗЧ укажуваат на тоа дека капацитетот за финансиска апсорпција е поголем проблем во овие земји кои имаат многу крута структура на своите буџетски расходи. Во овој процес, ќе бидат

донесени некои заклучоци и препораки во врска со можностите за успешна реализација на структурните и кохезионите фондови.

Треба да се истакне дека постои голем притисок за новите земји-членки да се донесат правила и пракса за многу кратко време. Правилата и праксата на денешните структурни фондови се имаат развиено кон крајот на 1980-тите години, давајќи им на земјите-членки над десет години да ги прилагодат своите системи на структурните или развојните политики на ЕУ во постепениот систем на реформи. Постои различен систем на управување со состојбата на структурните и кохезионите фондови во секоја земја. Земји кои ги користат фондовите имаат доволно средства, но новите земји-членки добија многу помалку фондови по глава на жител. Последователно, тоа значи дека овие средства треба да бидат придружени со повисоки административни трошоци. Поради тоа, уште поважно е да се искористат овие грантови што поефикасно во овие земји. Овие прашања бараат одговори далеку поопширни од опсегот на овој документ. Затоа, во голема мера ова истражување ќе се насочи на означување на потенцијалните проблеми со апсорпциските капацитети на новите земји-членки, особено укажувајќи на нивните административни капацитети за управување со апсорпција на структурните фондови.

ДЕФИНИРАЊЕ НА КЛУЧНИТЕ ПОИМИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Апсорпциски Капацитет

Способноста на една земја или организација да прими и ефективно да искористи помош која на земјите во развој честопати им недостасува.

Макроекономски апсорпциски капацитет

Може да се дефинира и измери во однос на утврдените БДП нивоа на структурните фондови. Горната граница за Структурните и Кохезионите фондови генерално беше поставено како 4% од БДП на соодветната земја-членка.

Административниот капацитет на апсорпција

Се дефинира како способност и вештини на централните, регионалните и локалните власти во прифатливо време да подготват планови, програми, проекти и во догледно време да одлучат за програми и проекти, да се организира координација меѓу главните партнери и да се справат со огромниот износ за административни работи и извештаи кои се бараат од страна на Комисијата, како и за финансии и надгледувања за правилно спроведување, избегнувајќи што е можно повеќе измами и корупции.

Финансиски капацитет на апсорпција

Претставува можност за ко-финансирање на ЕУ од националните придонеси во мулти-годишни буџети и поддршка на програмите и проекти, за организации и институции кои се заинтересирани за програмата или проектот.

Дополнителни средства

Фактот што Заедницата ги помага економскиот и социјалниот развој, не значи и исклучување на напорите кои потекнуваат од националните влади. Со други зборови, сопственото финансирање на земјата-корисничка останува, општо, најмалку до степенот до којшто постоело и пред помошта од структурните фондови. Потврдата на примената на овој принцип се спроведува на национално ниво во контекст на финансиска контрола.

Земји-кандидати

Земјите-кандидати потпишуваат договор за пристапување и се очекува да станат полноправни членки на датумот утврден со договорот. Во меѓувреме, земјите-пристапнички ги користат посебните аранжмани. Исто така, тие се во тек со законодавството на Заедницата преку

информативна и консултативна постапка и им се дава можност да ги коментираат предлозите. Тие имаат статус на активен набљудувач во сите релевантни тела, каде што имаат право да дискутираат, но немаат право на глас. Тоа е всушност земја-кандидатка што ги исполнила критериумите од Копенхаген и ги завршила преговорите за вклучување во Европската унија.

Земја-корисничка

Претставува земја или држава надвор од Европската унија, со која Европската заедница ја договорила програмата за соработка.

Јавни трошоци

Секој јавен придонес за финансирање на активностите што доаѓа од Европската заедница или од буџетот на јавните органи на земјата-корисничка и каков било придонес за финансирање на активности што доаѓа од буџетот на јавните правни тела или здруженија на еден или повеќе регионални или локални органи или јавни правни тела.

Кохезивен фонд

Во согласност со членот 130г од Договорот за ЕЗ, во 1993 година е формиран Кохезивниот фонд преку кој се обезбедува финансиска помош за проекти на полето на животната средина и сообраќајната инфраструктура. Со цел да се забрза економското, социјалното и територијалното приближување, Европската унија го формира Кохезивниот фонд во 1994 година.

Кохезивна политика

Кохезивната политика е една од најважните политики на Европската унија, како од финансиски, така и од политички аспект. Целта на оваа политика е да ги намали економските разлики помеѓу регионите на земјите - членки. За оваа цел, Европската унија ги користи структурните фондови и други кохезивни инструменти.

Координација на помош

Претставува низа од активности и од механизми што ги развива корисничката Влада, чија цел е да добие максимален резултат од меѓународната помош за економски и за социјален развој на земјата-корисничка, во согласност со својата стратегија и со секторските приоритети.

Краен корисник

Приватно или државно тело или фирма кое е одговорно за започнување активности или за почетните активности и за активностите за спроведување. Во контекст на плановите за помош, крајните корисници се државни или приватни фирми што спроведуваат поединечен проект и добиваат државна помош.

Најдобра практика

Еден начин за подобрување на политиките во ЕУ е: владите да следат што се случува во другите земји на ЕУ и да согледаат што е најдобро таму. Потоа, тие можат да ја применат таа „најдобра практика“, приспособувајќи ја на своите национални и локални услови.

Одредување главни показатели (Benchmarking)

Ова значи да се процени колку е добра и успешна една земја, односно нејзиното стопанство, нејзината индустрија итн. споредено со други земји, стопанства, индустрии итн. „Репер“ е стандардот според кој се проценува успешноста.

Партнерство за пристапување (Accession Partnership)

Партнерствата за пристапување, како дел од засилената стратегија за претпристапување, ја прават рамката на процесот на претпристапување за секоја земја-кандидатка. Со нив се утврдуваат:

- Клучните приоритетни области кои треба да бидат изнесени во мислењето од земјите-кандидатки до Европската комисија, по доставените барања за членство во Европската унија;
- Финансиска поддршка под единствена рамка. Партнерствата за пристапување се преиспитуваат во согласност со постигнатиот напредок на земјите-кандидатки и развојот на состојбите. Партнерствата за пристапување се стратегиски инструмент за претпристапување со кој се одредуваат одделните потреби на земјите-кандидатки за кои претпристапната помош треба да се одреди и да обезбеди рамка за:
- Краткорочни и среднорочни приоритети, цели и услови одредени за секоја земја-кандидатка врз основа на критериумите за пристапување (критериумите од Копенхаген) во согласност со мислењето на Комисијата а во однос на барањето за членството;
- Претпристапна помош. Партнерството за пристапување се утврдува за секоја земја-кандидатка одделно, за да и се помогне во периодот на подготовките за членство. За таа цел, секоја земја-кандидатка подготвува Национална програма за усвојување на правото на Европската унија (НПУПЕУ /НРАА), со која се дава временска рамка за спроведување на

партнерството за пристапување. Исто така, секоја земја-кандидатка подготвува акциски план за засилување на нејзиниот административен и судски капацитет. Партнерството за пристапување, исто така, треба да се преиспита и во поглед на новите случувања, особено ако се утврдени нови приоритети за време на процесот на претпристапување.

Повеќегодишна индикативна програма – ПИП/МІР

Претставува документ заснован на Документот за стратегија на земјата (ДСЗ/ CSP), со кој се одразуваат приоритетите во рамките на ПСА/ SAP и приоритетите што се утврдени и се договорени со владата на земјата-корисничка. Се подготвува за одреден временски период, дава индикативни суми по приоритетен сектор и ги наведува критериумите за финансирање во програмата за помош.

Рамковна спогодба

Спогодба склучена помеѓу Комисијата и земјата-корисничка која се однесува на сите компоненти на ИПА и ги утврдува принципите на соработка помеѓу земјата-корисничка и Комисијата според оваа Регулатива;

Секторска спогодба

Спогодба што се однесува на одредена компонента на ИПА направена, онаму каде што е соодветно, од Комисијата и земјата-корисничка, која ги утврдува соодветните одредби кои треба да се почитуваат што не се содржани во специфичната рамковна спогодба или во спогодбите за финансирање на земјата;

Спогодба за финансирање

Годишна или повеќегодишна спогодба склучена помеѓу Комисијата и земјата-корисничка што следи по одлука за финансирање на Комисијата со која се одобрува придонесот на Заедницата за програма или активност што спаѓа во опсегот на оваа Регулатива;

Структурни фондови

Структурните фондови се финансиски инструменти на регионалната политика на Европската унија (ЕУ), со кои се има за цел да се намалат разликите во развојот помеѓу регионите и земјите-членки, како и да се подобрат еднаквите можности за сите. Фондовите, според тоа, учествуваат целосно во постигнување на целта на економската, социјалната и

територијалната кохезија. Тие се израз на солидарност меѓу земјите-членки и регионите на ЕУ. Во практиката тоа се постигнува со помош на различни финансиски операции, главно преку структурните фондови и Кохезивниот фонд.

1.	ФОРМУЛИРАЊЕ НА ПРОБЛЕМОТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ
----	--

Република Македонија се наоѓа во фаза на пристапувањето во ЕУ. Пристапувањето на Република Македонија кон членството на ЕУ ќе претставува кулминација на дведецениската економска, социјална и политичка трансформација. Членството во Европската унија ќе донесе многу погодности за Македонија и нејзините граѓани, вклучително и просперитет, поинтезивни врски со нивните европски соседи и придонес во обликувањето на политичкиот, социјалниот и економскиот развој на Европа. Процесот на проширување на ЕУ кон исток се разликува во многу аспекти од претходните проширувања поради големиот број на земји кои и се приклучија на ЕУ и поради обемот на законодавството на ЕУ, кое треба да се пренесе и да се спроведе.

Европскиот совет одлучи пристапувањето на овие земји кон ЕУ да се случи откако тие ќе бидат способни да ги превземат обврските што произлегуваат од членството, по исполнување на критериумите од Копенхаген: (1) стабилност на институциите кои ги гарантираат демократијата, владеење на правото, човековите права и почитување и заштита 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); (3) способност да се преземе обврската од членството, вклучително и придружување кон целите на политичката, економската и монетарната унија (аки критериумите). Формалните институционални односи на Република Македонија со ЕУ започнаа со задоцнување, главно поради спорот со името со соседна Грција и грчкото трговско ембарго и делумно поради ембаргото на ОН кон СР Југославија, кои придонесоа за натамошно задоцнување во процесот на транзиција и во пристапот на ЕУ, додека пак дипломатските односи меѓу Македонија и ЕУ беа воспоставени дури во 1995 година. По 1995 година, Македонија се квалификува да ги користи ФАРЕ и КАРДС програмите за поддршка.

Преку кохезионата политика на ЕУ се предвидува да се намалат економските и социјалните диспаритети меѓу различните региони во заедницата, а истата се спроведува преку два типа на инструменти. Првите се “ интерни“ инструменти кои се насочени кон тоа да ја поддржуваат кохезијата меѓу земјите членки на ЕУ. “Внатрешните“ кохезиони инструменти вклучуваат: структурни фондови (Европски фонд за регионален развој и Европски социјален фонд) и кохезионен фонд. Заедничката карактеристика на овие фондови е

тоа што тие обезбедуваат трансфери од буџетот на ЕУ за подобни територии во помалку развиени земји членки, како и во региони во поразвиени земји членки кои биле погодени од конкретни надворешни шокови. Втората група на инструменти се состои од таканаречени “надворешни“ инструменти, насочени кон подготовка на земјите пристапнички ефективно и ефикасно да ја применуваат кохезионата политика во моментот кога се приклучуваат во ЕУ. Инструментот за предпристапна помош (ИПА) сега е единствениот инструмент достапен за земјите од Западен Балкан и за Турција. Главната цел на претпристапните фондови е да се поддржат земјите кандидати во нивните напори да ги исполнат критериумите од Копенхаген и да ги подготват за ефективно користење на фондовите за кохезиона политика откако ќе станат земји членки на ЕУ.

Економскиот просперитет и стабилноста се едни од главните цели на Европската унија. Како главен инструмент за постигнување на овие цели се сметаат претпристапните фондови на Европската унија. За земјите кандидатки за членство овие фондови се главната алатка со која што ЕУ го поддржува развојот на демократските вредности во земјите, социјалната кохезија и економскиот развој. Оттука, ефективното и ефикасно искористување на овие фондови е од огромно значење за земјите аспиранти за членство во Европската унија. Успешното користење на ЕУ фондовите е условено со имање на соодветни механизми и знаења за планирање, менаџирање и имплементирање на средствата од овие фондови. Од досегашно искуство на Република Македонија за користење на европските фондови и други видови на фондови и фондации, може да се заклучи дека создавањето на капацитети за апсорпција на овие фондови е од суштинско значење, како во пред-пристапниот така и во пост-пристапниот период.

Во овој момент, Република Македонија има статус на кандидат за членство во ЕУ, со пристап до финансиски инструменти на ЕУ - главно од ИПА Програмата - кои се насочени кон поддршка на јасно дефинирани развојни прашања. Република Македонија како земја кандидат за членство во ЕУ, се квалификува за добивање на средства од буџетот на ЕУ од ИПА, но не придонесува во буџетот на Европската унија. Како и другите земји кандидатки, Македонија е подобна за значителни износи на предпристапни фондови преку ИПА: 58,5 милиони евра во 2007 година, 70,2 милиони евра во 2008 година, 81,8 милиони евра во 2009 и 92,3 милиони евра во 2010 година. Ова во просек значи дека предпристапните фондови на ЕУ во износ од околу 1% од БДП на земјата и биле на располагање на Македонија во рамките на ИПА.

Интензитетот на помошта од ЕУ, т.е. трошоците по глава на жител, исто така ќе се зголемат во споредба со претходната состојба. Како држава кандидат за интеграција кон унијата, Република Македонија во наредниот период ќе добива поголема финансиска помош

од ЕУ. Овие предпристапни фондови ќе имаат различна структура, односно поголемо внимание ќе се посветува на програми и проекти од областите на економијата и социјалната кохезија со што ќе го направи актуелно прашањето за апсорпцискиот капацитет за ефективно користење на фондовите на ЕУ. Ова прашање треба да добие многу повисоко место и во политичката агенда.

Еден од најголемите предизвици на ЕУ за сите земји пристапнички и за сите нови земји членки поврзани со фондовите за кохезија, е таканаречениот капацитет на апсорпција за употреба на средствата од ИПА/Кохезионите и структурните фондови. *Апсорпциониот капацитет се дефинира како степен до кој една држава (членка или држава која не е членка на ЕУ) е способна да ги потроши алоцираните финансиски средства во потполност на ефективен и ефикасен начин.* Врз основа на искуствата стекнати со текот на времето, Европската комисија има заклучено дека државите имаат ограничен апсорпционен капацитет на надворешната инвестициона поддршка. Пред да се премине на оценување на апсорпциониот капацитет на Република Македонија на средства од фондовите на ЕУ за кохезиони цели, неопходно е да се разбере концептот на апсорпционен капацитет и неговите основни детерминанти. Во тој контекст, се чини дека е корисно за Република Македонија внимателно да ги проучи прашањата на апсорпцискиот капацитет кои ги имаат држави кои неодамна станаа членки на ЕУ. Проблемите со кои се соочија тие држави посочуваат на потенцијалните проблеми со кои може да се соочи и Република Македонија на нејзиниот пат кон членство во ЕУ. Оттука, искуствата на тие држави претставуваат основа врз која Македонија може да подготви листа за „работи кои треба да ги направи и работи кои треба да ги избегне”.

Врз апсорпциониот капацитет за кохезионите цели на држава членка на ЕУ или на држава кандидат за членство во ЕУ може да влијаат *три главни фактори*: (i) *макроекономската состојба*; (ii) *финансиската состојба со кофинансирање*; и (iii) *административниот капацитет*.

Макроекономски апсорпционен капацитет. Искуството од изминатиот период ја довело Комисијата до заклучок дека земјите членки на ЕУ имаат ограничен капацитет да ја апсорбираат ефективно и ефикасно надворешната инвестициона поддршка. Во текот на среднорочната финансиска перспектива на ЕУ од 2007 до 2013 година, горната граница за Структурните и Кохезионите фондови генерално беше поставено на 3,6% од БДП на соодветната земја-членка. Во случај кога Република Македонија би добивала просечно по околу 70 милиони евра од ЕУ секоја година во предпристапниот период, тоа би било еднакво на помалку од 1,5% од нејзиниот БДП. Само дел од таа сума би бил наменет за кохезиони цели, со што ќе подлежи на правилото за горна граница во висина од 3,6% од БДП. Оттаму,

имајќи го предвид предлогот на Европската комисија во однос на финансиските средства кои треба да им се стават на располагање на потенцијалните и постојните држави кандидати во следната среднорочна финансиска перспектива, со доста голема сигурност може да се заклучи дека Република Македонија нема да подлежи на било какво ограничување во однос на макроекономскиот апсорпционен капацитет во нејзиниот претпристапен период.

Финансиски апсорпционен капацитет – претставува способност на земјата примател да кофинансира со национални средства програми и проекти поддржани од ЕУ. Стандардната стапка на национално кофинансирање во претпристалниот период изнесува 25%. Доколку претпоставиме дека Република Македонија, во својство на официјална држава кандидат, ќе има право на предпристапна помош во висина од 1% од нејзиниот БДП, вкупното потребно национално кофинансирање може грубо да се процени на ниво од 0,25 до 0,3% од БДП. Ќе биде потребно да се направи анализа на структурата на јавните расходи во Република Македонија за да се донесе издржан заклучок дали овој обем на средства од ЕУ може лесно да се апсорбира или не. Она што може да се каже во оваа фаза е дека искуството на неколкуте други држави кандидати за влез во ЕУ со слични потреби за национално кофинансирање изразени како процент од БДП; т.е. Балтичките држави, не сигнализирале никакви посериозни проблеми со финансиската апсорпција за време на претпристапниот период¹⁰.

Административен капацитет за апсорпција е способност на централните и на локалните власти навреме да подготват погодни планови, програми и проекти, да изберат програми и проекти, да ја уредат координацијата меѓу главните партнери, да ги исполнат административните барања и барањата за известување, и соодветно да го финансираат и да го надгледуваат спроведувањето. Проценката на апсорпциониот капацитет на Република Македонија ќе се сведе на разгледувањето на административниот/институционалниот апсорпционен капацитет и на законодавната рамка за ефективна апсорпција на средствата од фондовите на ЕУ. Врз основа на искуствата на десетте држави кандидати кои станаа членки на ЕУ во 2004 година, не се очекува Република Македонија да има проблем со макроекономскиот и финансискиот капацитет на апсорпција за користење на ИПА фондовите затоа што доделените средства се многу под лимитот од 3,6% од БДП, а 20% од националното кофинансирање за користење на ИПА фондовите не претставува голем проблем за буџетот, освен ако не е со зголемен дефицит. Административниот капацитет се покажал како клучен предизвик, а во исто време и како главен ограничувачки фактор за ефективна апсорпција на ИПА фондовите за Република Македонија.

¹⁰ Потребно е да се анализира односот помеѓу "фиксниот" и "флексибилниот" дел од јавните расходи. Колку е повисок вториот дел, толку е поголем финансискиот апсорпционен капацитет на државата.

Прв составен дел од *административниот/институционалниот апсорпционен капацитет* на една држава претставува *страната на понудата на проекти*, која се осврнува 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 ("cost-benefit" анализа). Покрај тоа, проектите финансирани од ЕУ треба да бидат целосно компатибилни со една група стандарди, како и со специфичниот програмски контекст и приоритетите утврдени во среднорочните и годишните документи врз основа на кои се одобрува вкупното финансирање од ЕУ. Сите тие прашања треба да бидат искомбинирани на начин кој претставува една конзистентна целина.

Второ, административниот/институционалниот апсорпционен капацитет на една држава ја вклучува и *страната на реализација на проекти*- која ја сочинува капацитетот на државата за имплементација на проекти - што подразбира постоење на соодветна структура, човечки ресурси и системи и алатки кои овозможуваат ефективно и ефикасно управување со фазата на имплементација на проектите.

Постојниот административен/институционален апсорпциски капацитет на Република Македонија за ефективно користење на странска помош, е значително подобрен во имплементација на новиот Инструмент за предпристапна помош (ИПА), особено со новиот децентрализиран начин на управување на фондовите, кои се препуштени на националната администрација за нивно менаџирање и тоа од двата аспекти на административниот апсорпционен капацитет, т.е. генерирање на проекти и нивна имплементација.

Сите три дефиниции може помалку или повеќе - да се проучуваат со помош на постојните програмски документи како и студиите во "старите" и "новите" земји-членки. За старите земји-членки, може да се најдат информации за сите три дефиниции на апсорпцискиот капацитет во националните документи за програмирање, како и во евалуациските истражувања извршени од страна на Комисијата. За жал, не се извршени сеопфатни студии на сите три аспекти. Документи за разгледување кои се занимаваат со искористување на капацитетите на новите земји-членки можат да бидат корисни само за макроекономските и административните апсорпциски капацитети, но не и за финансиска апсорпција. Финансиска апсорпција на структурните фондови во земја или регион, може само да се оценува ex-post. Затоа, за новите земји-членки може да се испитува само во процес на пред-пристапните фондови.

Усогласувањето на националното законодавство на Република Македонија со европското *acquis* само по себе претставува услов за членство во ЕУ, но исто така е факт дека користењето на средства од фондовите на ЕУ подлежи на условот за целосно усогласување (транспонирање) со законодавството на ЕУ¹¹. Оттука, законската рамка претставува еден од составните делови од капацитетите на државата за користење средства од фондовите на ЕУ.

Од сето горенаведено можеме да го изнесеме основниот истражувачки проблем:

(1) Како да се направи *ex-ante* мерка на административните капацитети за апсорпција на нови земји-членки.

Во процесот на пристапување секоја држава активно се подготвува, секоја нова земја членка мора да ги земе во предвид различните опции во вклучувањето во структурната политика на ЕУ и во воведувањето на нови институции поврзани со домашната политиката и економија. Се подготвуваат програмски документи, како што се Националните планови за поддршка и развој, Рамки за поддршка на Заедницата или единствени програмски документи, кои произлегуваат од Регулацијата¹² на структурните фондови на ЕУ. Постојечките формални и неформални институции мора да се приспособат на новите услови со преземање на дополнителни задачи или да се заменат со новоформирани институции, кои ќе бидат подготвени за постојана транзиција. Ова се однесува до институциите на централната власт, социјалните партнери, невладини организации и за институциите на регионално и на локално ниво.

Според генералните прописи, секоја земја-членка мора да ги исполнува одредените услови, за да може да учествува во структурната и кохезионата политиката на ЕУ. Во секоја земја Владата мора да одлучува, кое министерството ќе ја преземе водечката улога за менаџирање во структурните и кохезионите фондови, кои ќе бидат одговорни за извршување на програми и финансиски контроли, како и за националните финансирања на ЕУ програмите за развој со кои ќе се утврди дека (вклучуваат директни линкови со соодветни национални буџети - прашањето за соодветни средства), како и следењето на процесот кој ќе се решава со партнерски однос.

Концептот за тоа како да се измери апсорпција на административните капацитети на земјите-кандидати, се гледа во три променливи и тоа, ***перформанси, дизајн и функционирањето*** на структурните фондови. ***Перформансите*** утврдуваат до кој степен

¹¹ 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, p.2.

¹² Council Regulation (EC) No 1260/1999 од 21 јуни 1999 година за утврдување на општите одредби за Структурните фондови, Службен весник на Европската заедница.

структурните фондови се управуваат ефикасно и ефективно, кои можат да се определат на крајот на периодот на програмирање (ex-post), бидејќи новите земји-членки се во почетокот на нивниот прв програмски период. Понатаму, *функционирање* на структурните фондови не може да се мери во новите земји-членки, бидејќи нема ефикасно или ефективно управување со фондовите во овие држави. Затоа, најголемо внимание треба да се посвети на *дизајнот*. Варијаблите за дизајн може да се земат во предвид за создавање на услови за ефективно и ефикасно управување на структурните фондови и мора да бидат поврзани со барањата на општите одредби на структурните фондови.

(2) Какво е нивото на подготвеност за имплементација на структурните фондови во Република Македонија

Република Македонија е држава сместена во срцето на Балканскиот полуостров. Географски земјата граничи со Србија и Косово на север, Бугарија на исток, Грција на југ и Албанија на запад. Македонија има вкупно 25.713 километри квадратни во кои живеат околу 2.114.550 жители. Државата има мулти-етничкиот карактер, вклучувајќи шест главни немнозинските етнички заедници. Независноста од Југословенската федерација беше постигната во 1991 година. Новиот Устав воспостави парламентарна демократија. По конфликтот меѓу етничките заедници во земјата со Охридскиот рамковен договор кој беше усвоен во 2001 година, со цел да се обезбеди правилно функционирање на институциите и на интеграцијата на етничките заедници. Во 2009, Европската комисија утврди дека земјата ги исполнила политичките критериуми и препорача да се започнат преговори за пристапување. Во овој контекст, предизвик за иднината е да се консолидираат јавното управување во согласност со најдобрите европски практики, особено, зајакнување на функционирањето на парламентот, судството и јавната администрација.

Земјата е во фаза на финализација на економска транзиција и постигнат е напредок кон воспоставувањето на функционална пазарна економија. И покрај глобалната економска криза стопанството е стабилно со умерен буџетски дефицит од 2% и прогноза за развој од 2, 5%. Сепак неопходни се реформи за решавање на структурните слабости како неповолната бизнис клима, правна несигурност и административна комплексност. БДП по глава на жител е 32% од просекот на ЕУ-27 и невработеноста се проценува на 31,3%. Странските директни инвестиции се на многу ниско ниво. Гледајќи нанапред, потребни се стабилна фискална политика и поволна бизнис средина за одржување на макро-економската стабилност и за промовирање на растот на работните места. Исто така е важно да се подобри бизнис климата за да стане поатрактивна за инвеститорите и да ја зголеми конкурентноста. Економските и социјалните разлики меѓу регионите се релативно високи и покрај малата големина на земјата. Особено, разликите во инфраструктурната донација и нивоата на приходи меѓу

главниот град и руралните области се значајни. БДП по глава на жител е двапати поголем во главниот град на регионот. Инфраструктурата треба да се развива, за да се изградат врските во рамките на земјата, како и со поширокиот регион со што ќе се поддржи трговијата, инвестициите и мобилноста. Социо-економски развој е приоритет, особено во однос на ранливите групи, помалку развиените и рурални региони.

На 30 јануари 2008 година Собранието на Република Македонија го донесе **Законот за ратификација на Рамковната спогодба помеѓу РМ и Европската Комисија за правилата за соработка за финансиската помош од Европската Комисија за спроведување на помошта во рамките на Инструментот за предприсапа помош**¹³ со што се утврдија правилата за соработка во врска со финансиската помош од ЕЗ со Корисникот според ИПА. ИПА особено ќе помогне за зајакнување на демократските институции и владеење на правото, во реформи на јавната администрација, спроведување економски реформи, промовирање на почитувањето на човековите права и правата на малцинствата, еднаквост на половите, поддржување на развојот на граѓанското општество, напредна регионална соработка, допринос кон одржливиот развој и намалување на сиромаштијата, како и за земјоделство, рурален развој и прехранбена индустрија.

За финансискиот перспективен период 2007-2013, ИПА е така направен за подобро да се прилагоди на разните цели на секој корисник вклучен во процесот. Обезбедува таргетирана и ефективна поддршка според нивните индивидуални потреби и напредок. ИПА особено ќе помогне за зајакнување на демократските институции и владеење на правото, во реформи на јавната администрација, спроведување економски реформи, промовирање на почитувањето на човековите права и правата на малцинствата, еднаквост на половите, поддржување на развојот на граѓанското општество, напредна соработка, допринос кон одржливиот развој и намалување на сиромаштијата.

Република Македонија со потпишувањето на Рамковната регулатива за ИПА и Рамковната регулатива за спроведување на ИПА, за прогресивно усогласување на стандардите и политиките на ЕУ, се согласи да спроведе активности во разни области за давање на помош кои се финансираат и спроведуваат во правната, административната и во техничката рамка утврдена со спогодбата, како и превземање на сите неопходни чекори како корисник, со цел да обезбеди правилно извршување на сите активности за давање на помош кои се базираат на приоритетите кои се утврдени со постојните документи т.е Европското партнерство, Националната програма за усвојување на правото на ЕУ, извештаите и стратешките документи содржани во годишниот пакет на Комисијата за проширување,

¹³ Сл. весник на РМ бр.18, 05.02.2008 година, стр.1

Спогодбата за стабилизација и асоцијација и рамката за преговори.

Според Извештајот за напредокот на Република Македонија од Октомври 2011 година, Европската Комисија во рамките на Поглавјето 22, донесе заклучок дека “Може да се забележи одреден напредок во областа на регионалниот развој и координација на структурните фондови. Спроведувањето на оперативната програма на ИПА за регионален развој и развој на човечки ресурси бележи напредок, но е со послаба динамика од неопходната, со цел да има целосна полза од расположливите ресурси и да се избегне одлевање на средствата. Недостигот од соодветна експертиза и доволна институционална координација ја попречи подготовката на операции/проекти и постапки за набавки. Релевантните министерства сеуште треба да покажат целосна контрола на спроведувањето на програмата. Општо земено може да се забележи умерен напредок во областа на регионалната политика и координација на структурните инструменти“. Извештајот на ЕК укажува на главните предизвици за 2011 – 2012 година, дека е “неопходно понатамошно усогласување за да се обезбеди дека кохезионата политика може да се спроведе во однос на законодавството и политиките на Заедницата. Потребно е да се воспостави законодавство кое дозволува повеќегодишно планирање и буџетска флексибилност“.

2. ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

За да се подобри ефикасноста на надворешната помош на Заедницата предвидена е нова рамка за програмирање и за испорачување на помошта. На 17 јули 2006 година е донесена **Регулативата (ЕЗ) бр. 1085/2006**¹⁴ на советот за воспоставување на Инструментот за претпристапна помош (ИПА) во обид да се подобри ефикасноста на надворешната помош на Заедницата. Со цел подетално регулирање на процесот на спроведување на ИПА, е изготвена една единствена регулатива за спроведување што ќе ги опфаќа сите пет компоненти од **Регулативата за ИПА**, имајќи ги предвид посебните карактеристики на поединечните компоненти на ИПА: а тоа е **Регулативата (ЕЗ) бр. 718/2007** од 12 јуни 2007 година за спроведување на **Регулативата (ЕЗ) бр. 1085/2006**¹⁵ на Советот за воспоставување Инструмент за претпристапна помош (ИПА). Сегашниот инструмент претставува еден од општите инструменти кои директно ги поддржуваат политиките на европската надворешна помош. Помошта ги опфаќа приоритетите и целокупната стратегија, која е резултат на редовната анализа на ситуацијата во секоја од земјите, на коишто треба да се концентрираат на подготовките за пристапување. Помошта се планира така што се води сметка за критериумите на Европскиот совет од Копенхаген од јуни 1993 година, како и за напредокот постигнат во донесувањето и во спроведувањето на *acquis communautaire*, но и на регионалната соработка.

Со ИПА се врши замена на предходните претпристапни инструменти – ФАРЕ, ИСПА, САПАРД, Турската програма и КАРДС. Таа ќе им помогне на земјите - кандидатки целосно да го хармонизираат своето законодавство со законодавството на ЕУ (“Community acquis”) додека станат земји членки. И на потенцијалните земји кандидатки им се помага за да се приклучат постепено кон законодавството на ЕУ. Исто така, новиот инструмент е дизајниран да им помогне на администрациите на земјите кандидатки за постепена подготовка за управување со фондовите на ЕУ. Покрај поттикнувањето на чувството на сопствено управување со претпристапните проекти, таа исто така ќе им помогне на земјите да се подготват за методите на управување со фондовите на ЕУ кои ќе треба да ги користат како земји членки на ЕУ.

ИПА се фокусира на потребите. Оттаму, приоритетите се засноваат на јасни проценки. Клучни елементи се Пристапното/Европското партнерство кое ЕУ го има воспоставено со секоја од земјите корисници, Стратешкиот документ за проширувањето на Комисијата, и

¹⁴ Сл.весник L 210, 31.07.2006 година, стр 82.

¹⁵ Сл. весник L 170, 29.06.2007 година, стр. 1

Годишните извештаи за секоја од земјите. Во критериумите за распределба се земаат во предвид капацитетот на секоја од земјите да ги користи и раководи со фондовите, како и почитувањето на условите за пристапување. При неисполнување на условите, може да се примени клаузулата за укинување на фондовите. На овој начин, ИПА ја обезбедува врската меѓу политичката рамка за проширувањето и буџетскиот процес на ЕУ.

ИПА се состои од **пет компоненти**. Помошта се програмира и се спроведува во согласност со следниве компоненти: *(а)Помош за транзиција и институционална надградба; (б)Прекугранична соработка; (в)Регионален развој; (г)Развој на човечки ресурси, и (д)Рурален развој.*

Финансирањето се распределува согласно повеќегодишна индикативна финансиска рамка, која се менува на секои три години и е поврзана со политиката за проширувањето. Таа обезбедува информации за намерите на Комисијата, за секоја земја и компонента одделно. Врз основа на таа рамка, документите за повеќегодишно индикативно планирање се подготвуваат за секоја земја (плус уште еден документ за регионалните и хоризонталните програми). Тука се содржани специфичните цели и избори за претпристапна помош на Комисијата, кои се ревидираат и ажурираат секоја година.

Компонентите I и II се отворени за сите земји од Западниот Балкан додека компонентите III, IV и V се отворени само за земјите кандидатки за влез (Хрватска, Турција и Македонија). Бидејќи овие три аспекти од ИПА конкретно претставуваат подготовка за раководење со Структурните фондови на ЕУ и поддршката за земјоделието, за нив се потребни добро развиени административни капацитети и структури. Фондовите од ИПА за овие земји беа отворени во 2007. Корисници можат да бидат органите на власта, другите јавни институции, институциите на локалната самоуправа, невладините организации и други правни ентитети. Кој може да учествува во аплицирањето најмногу зависи од тоа за каков повик за проекти се работи, под која операциона програма и под која компонента спаѓа повикот. Важно да се напомене е дека сите активности одат преку органите на владата (министерствата, посебно задолжените агенции) бидејќи тие се директната врска помеѓу ИПА и крајните корисници. Буџетот за Република Македонија предвиден за периодот 2007-2013 изнесува 622,5 милиони евра.

Апсорпцискиот капацитет на искористување на фондовите е индикатор, што одговара на надлежноста на земјата ефикасно и ефективно да ги искористи финансиски ресурси кои и се доделени за развој. Циклусот за користење на фондовите вклучува неколку фази на финансиските текови. Секој од нив има свој капацитет на апсорпција. Понатаму ќе се анализираат посебно трите вида на аспекти за апсорпција на средства (макроекономска, финансиска и административна) и ќе се даде преглед на главните ограничувања кои ќе бидат

утврдени, со цел да се прошири капацитетот на целиот систем. Според теоријата на ограничувањата, областа со минимум капацитет за апсорпција треба да се подобри, за да има влијание врз севкупната состојба, за правилно и целосно искористување на надворешната поддршка од ЕУ.

3.	Формулација на хипотезите на истражувањето
-----------	---

Врз основа на предметот на истражувањето поставени се следниве хипотези:

3.1.	Општа хипотеза
-------------	-----------------------

Република Македонија мора да ги надмине недостатоците и потенцијалните проблеми за успешно користење и имплементирање на европските фондови за економски и социјален развој, применувајќи ги позитивните искуства и практиките на земјите членки кои ефикасно и ефективно ги искористиле средствата од финансиските инструменти.

3.2.	Посебни хипотези
-------------	-------------------------

- Тековната состојба на административниот/институционалниот капацитет во ресорните министерства на Република Македонија треба да се зајакне во однос на подготовка на проекти со цел во иднина да влијае врз успешно користење и апсорпција на Европските фондови.
- Неопходно е усогласувањето на националното законодавство на Република Македонија со европското *acquis*, за да се утврди дека кохезионата политика може да се спроведе во оние сегменти што имаат влијание врз користењето на средства од фондовите на ЕУ, спроведување на законодавството и политиките на Заедницата.

3.3.	Поединечни хипотези
-------------	----------------------------

- Согласно со новиот систем на децентрализирана имплементација на претпристапната помош во РМ, ќе бидат надминати одредени слабости како што се: отсуство на долгорочна стратегија на Владата во поглед на приоритетите; поголема информираност на вработените во Министерствата за проектите и програмите

спонзорирани од ЕУ, како и намалување на улогата на Европската Делегација во РМ како движечка сила за генерирање на проекти.

3.4. Варијабли на истражувањето

Независни варијабла

Претставува моменталните апсорпциски капацитети на РМ за користење средства од фондовите на ЕУ за економски и социјален развој.

Како *зависна варијабла* се јавува:

Искористување на препораките и праксите на земјите членки кои успешно ги искористиле средствата од финансиските инструменти за утврдување на недостатоците кои мора да се надминат.

4. МЕТОД НА ИСТРАЖУВАЊЕ

4.1. Пристап – истражувачка стратегија

За да се реализираат поставените цели на ова истражување потребно е да се применат соодветни методи, техники и инструменти кои ќе ни овозможат собирање, средување, обработка и анализа на податоците, со што ќе дојдеме до нови научни сознанија за истражуваното прашање, како и можност за проверка на поставените хипотези.

Методолошкиот пристап кој ќе го применим е истражувачка стратегија, а ќе се состои во анализа на содржина на документ, интервјуа и студија на случајот. Резултатите добиени со овие истражувачки техники треба да дадат објективен пресек за реалноста на една појава, во случајот проблематиката која ние ја проучуваме, т.е. апсорпциски капацитети на РМ за користење средства од фондовите на ЕУ за економски и социјален развој придржувајќи се на препораките и праксите на земјите членки кои успешно ги искористиле средствата од финансиските инструменти.

4.2. Техники за прибирање на податоци

Анализа на содржина на документи се состои од анализа на текстови, написи и статии во различни дневни весници, публикации, официјално документи на ЕУ и други владини и

невладини организации, официјалните договори на ЕУ и други меѓународно правни акти. Ваквата анализа ќе ни овозможи собирање на податоци кои се однесуваат на апсорпциски капацитети на Република Македонија за користење средства од фондовите на ЕУ за економски и социјален развој придржувајќи се на препораките и праксите на земјите членки кои успешно ги искористиле средствата од финансиските инструменти.

А) Како **извори на податоци** кои обезбедуваат теоретска елаборација на феноменот се користени официјалните документи и консултираната литература:

- Регулативи на Советот на Европа за Структурни и Кохезиони фондови од 1999 година;
- Годишни извештаи на Европската Комисија за Структурните и Кохезионите фондови;
- Официјални извештаи на Европската Комисија за јавните финансии на ЕУ;
- Научни истражувања и трудови за Буџетот на ЕУ и проблематиката на апсорпцискиот капацитет од фондовите на ЕУ;
- Национални програми за усвојување на правото на ЕУ (2006;2007;2008;2009;2010; 2011);
- Извештаите за напредокот на РМ, од страна на Европската Комисија, (2006;2007;2008;2009;2010;2011);
- Регулативата (ЕЗ) бр. 1085/2006 на советот од 17 јули 2006 година;
- Регулативата (ЕЗ) бр. 718/2007 од 12 јуни 2007 година за спроведување на Регулативата (ЕЗ) бр. 1085/2006 на Советот за воспоставување на инструмент за претпристапна помош (ИПА);
- Рамковни спогодби (РС/ФА) помеѓу РМ и ЕК;
- Повеќегодишен индикативен планирачки документ МИПД 2007-2009,2009-2011 и 2011-2013;
- Повеќегодишна индикативна финансиска рамка МИФФ 2009-2011 и 2011-2013;

Б) **Примероци за анализа се користат и од дневни и неделни весници** кои содржат информации за имплементирање на ИПА фондовите и реализирани проектни активности. Репрезентативноста е обезбедена со тоа што единиците за анализа беа по случаен избор.

Извори кои создаваат емпириска евиденција, а можат да бидат примарни и секундарни. Примарните извори се податоците добиени од полуструктурираното интервју. Секундарни извори се статистичката и друг вид евиденција од надлежните институции.

Од техниките за собирање на емириски-искуствени податоци беа користени:

Полуструктурирано интервју со експерти (квалитативна техника)

Следниот метод што беше користен во истражувачката постапка е интервјутото, а како инструмент е применето полуструктурирано интервју со цел да се проучат ставовите на експертите. При изборот на истражувачкиот пристап, применив индуктивна теорија за водење на истражувањето, беа интервјуирани различни носители на функции, селектирани според нивното работно искуство и мислење во врска со апсорпциските капацитети на Република Македонија од претпристапните фондови. Собраните податоци беа анализирани, што резултираше со формулирање на теорија за собраните податоци.

Во однос на интервјуираните лица опфатени се носители на работни функции кои директно се однесуваат на проблематиката за апсорпциските капацитети на РМ, во тој контекст предвидени се следниве институции: Делегација на Европска унија во РМ (ДЕУ), Секретаријат за Европски Прашања (СЕП) и ресорните Министерства за имплементација на претпристапните ИПА фондови и Невладините организации (НВО).

Методот избран за водење на интервјутото претставува стандардно интервју. Со воведното писмо што беше испратено до интервјуираните, беше испратена и листа на теми кои беа опфатени (**Прилог 1 и 2 – воведно писмо и структура на интервјутото**). Интервјутата беа извршени во институциите каде што интервјуираните лица се вработени, заради поефикасно и поефективно спроведување на интервјутото.

Етичкиот концепт за време на истражувањето е многу важен “...Во контекст на истражувањето, етиката се однесува на соодветното истражувачко однесување во врска со правата на оној на кој се однесува преку работата.”¹⁶Земајќи ги во предвид бројот и различноста на интервјуираните за време на истражувањето, како најважна етичка постапка која беше земена во предвид при собирањето на податоците е довербата и анонимноста. Во пракса ова етичко прашање се покажа многу важно во пристапот кон интервјуираните, во Владата на РМ и претставниците на Делегацијата на ЕУ во РМ.

Во методот на истражување беа користени “интервјуа кои не се стандардизирани – истражувачот има листа на теми и прашања кои треба да бидат покриени, но сепак тие можат да варираат од едно до друго интервју” (Mark Saundeer, Philip Lewis и Adrian Thornill, 2003 p. 246). Како и да е, другите аспекти во процесот на интервјуирање кој исто така е елабориран од горе наведените автори, претставува заемност која е воспоставена од истражувачот и интервјуираните. Заемноста постигната кај повеќето од интервјуираните беше

¹⁶ (Mark Saundeer, Philip Lewis и Adrian Thornill, 2003 p. 129).

извонредна, одкако повеќето од нив реагираа соодветно и сватија дека таа тема е согласна со нивната секојдневна работа и интересирање.

Исто така се потврди и ставот дека *“...Довербата на интервјуираните може да биде остварена со обезбедување на релевантни информации уште пред да започне интервјутото...”* (Mark Saundeer, Philip Lewis и Adrian Thornill, 2003 p.255). Поради оваа причина, беше испратено воведното писмо до потенцијалните интервјуирани, за да бидат кратко информирани за целта на истражувањето. Исто така беше земен во предвид и фактот дека *“...за да не се добие штетен ефект подобро е да не се користи диктафон за снимање на интервјутото...”* (Mark Saundeer, Philip Lewis и Adrian Thornill, 2003 p. 264), така што интервјутото беше спроведено со земање на писмени забелешки.

Целта е да се презентира составот на содржината, да се систематизираат и класифицираат различните мислења искажани во собраниот материјал. Податоците беа изнесени во вид на прашања и одговори од интервјуираните лица од различните институции (ДЕУ во РМ, СЕП, ресорните министерства и НВО) што претставува најопшт начин за презентирање на информациите кои се достапни. Информациите за време на интервјутото, користени во комбинација со примарната литература служат како солидна база за формирање на теорија за основниот истражувачки проблем за *“Апсорпцискиот капацитет на РМ од Европските фондови за економски и социјален развој”*.

4.3. Обработка и анализа на податоците добиени со истражувањето

Средување на податоците започнува веднаш по нивното собирање. Во рамките на средувањето беа извршени следниве активности:

- Техничка и логичка контрола на податоците (откривање и отстранување на грешки направени при нивното собирање);
- Класификација на податоците по нивните својства;
- Обработка на податоците

5. ПРЕГЛЕД НА БУЏЕТОТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Финансискиот систем на ЕУ како што е познато денес претставува резултат на бројни промени и прилагодувања што се случиле последните педесет години. И покрај неговите скромни почетоци, тој станал неопходен за функционирање на ЕУ. Важноста на финансиското планирање се огледува во фактот што преговорите во областа на финансиите се

сметаат за најтешки, како помеѓу државите членки, така и во рамките на самата ЕУ. При овие преговори се одредуваат како придонесите кон општиот буџет, така и распределбата на неговите трошоци.

Буџетот на ЕУ во многу аспекти се разликува од националните буџети на државите членки. Првата и најзабележителна разлика несомнено се состои во неговиот обем. Иако буџетот на Европската унија растел низ годините, тој е уште релативно мал во споредба со буџетите на државите членки. Во периодот 2000-2006 година тој е ограничен на 1,24% од БНД на ЕУ. Сепак, треба да се напомене дека ова е максималниот дозволен износ кој што никогаш не се достигнува. Планираните трошоци се далеку под тоа ниво и обично во овој период изнесуваат приближно 1,10% од БНД на ЕУ. За споредба, буџетите на државите членки се обично на ниво на 30% од БНП.

Постојат многу причини за таквата скромност на буџетот на ЕУ. *Прво*, буџетот на ЕУ не може да се спореди со буџетите на федералните држави. Тој не обезбедува средства за трошоците поврзани со суверени државни функции, јавни служби или социјална сигурност, како што е случајот со националните буџети. *Второ*, за разлика од националните буџети, буџетот на ЕУ не смее да навлезе во буџетски дефицит. Во согласност со одредбите на Римскиот Договор, европскиот буџет мора да биде балансиран и не може да биде во дефицит. Тоа практично значи дека буџетот секогаш создава вишок. Вишокот или им се враќа на државите, со користење на истата формула што се користи за пресметување на нивните придонеси, или пак нивните идни придонеси се намалуваат за соодветниот износ. *Трето*, буџетските издатоци на ЕУ првенствено се користат за финансирање на заедничките политики, т.е. за политиките за кои државите членки се договориле да ги спроведуваат на наднационално ниво. Ова претставува објаснување зошто Заедничката земјоделска политика и Политиката на кохезија зафаќаат речиси 80 проценти од вкупните буџетски трошоци на ЕУ.

5.1 Буџетот на ЕУ и неговиот развој до почетокот на 1980-тите години

Системот на јавни финансии на ЕУ почна да се развива во првата половина на 1950-тите, кога беше потпишан договорот за Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ)¹⁷, по што следеа договорите ЕЕЗ и ЕУРОАТОМ¹⁸. Секој од овие три договори предвидуваше различни буџети за дадената Заедница. Договорот ЕЗЈЧ предвидуваше два буџети - еден

¹⁷ Договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик беше потпишан во Париз на 18 Април 1951 година, а стапи на сила на 24 јули 1952 година, со важност ограничен на период до 50 години. Договорот истече на 23 јули 2002 откако беше променет на разни причини.

¹⁸ "Римските Договори" (ЕЕЗ и ЕУРОАТОМ) беа потпишани во март 1957 во Рим. Првиот Договор за основање на Европската Економска заедница и вториот за Европската Заедница за Атомска Енергија, подобро познат како ЕУРОАТОМ. Овие Договори стапија во сила на 1 Јануари 1958.

административен и еден оперативен буџет. Со договорот ЕУРОАТОМ исто така се воспоставуваа два буџети, т.е, еден административен буџет и еден буџет за истражување и инвестиции. За разлика од другите, договорот на ЕЕЗ предвидуваше само еден, таканаречен единствен буџет.

Со Договорот за интеграција од 1965 година, административните буџети на ЕЗЈЧ и ЕУРОАТОМ беа вградени во буџетот на ЕЕЗ и, по само пет години во 1970 година, Луксембуршкиот договор го вклучи буџетот на ЕУРОАТОМ за истражување и инвестиции во општиот буџет. Исходот од овие настани беше формирање на два буџети - општ буџет и оперативен буџет на ЕЗЈЧ. По изминувањето на важноста на договорот ЕЗЈЧ на 23.07.2003 престана да постои оперативниот буџет на ЕЗЈЧ.

Во текот на првите дваесет години од постоењето на финансискиот систем на ЕЗ, се случиле четири значајни настани: (i) процесот на интегрирање на буџетските инструменти опишани претходно, (ii) развојот на заедничките политики, (iii) постепениот напредок кон финансиска автономија и (iv) потрагата по рамнотежа меѓу институциите на ЕЗ во врска со нивните буџетски надлежности.

Буџетите на сите три заедници првично биле финансирани преку еден посебен систем на придонеси од државите членки, но таквиот систем наскоро се покажал како недоволен и незадоволителен. Потребата од подобар и поефикасен систем кој ќе обезбедува доволно ресурси постепено довела до воспоставување на нови начини на буџетско финансирање. Во текот на 1970-те години за општиот буџет бил воведен нов систем на "сопствени средства". Сопствените средства се состојат од царински давачки, даноци на земјоделска дејност и приходи од ДДВ на државите членки.

Процесите на унификација на буџетските инструменти, развојот на заедничките политики и напредувањето кон финансиска автономија неодминливо вклучуваа тешки преговори. Сепак, немаа само државите членки различни гледишта околу предметното прашање - првите дваесет години беа обележани и со повремено но интензивно ривалство меѓу институциите.

Најголемиот број несогласувања се однесуваа на одговорностите и овластувањата на секоја институција околу буџетските прашања. Иако одлуките за буџетските прашања беа, теоретски, првенствена надлежност на Советот, во практиката, во различните фази на буџетската процедура, беа вклучени и други институции. Луксембуршкиот договор од 1970 година делумно ја официјализира таквата практика, преку доделување на повеќе овластувања на Парламентот. Битните правила за овластувањата кои се однесуваат на донесувањето одлуки во врска со буџетските прашања беа поставени со Бриселскиот договор од 1975 година. Со овој договор овластувањата беа поделени меѓу Советот и Парламентот, кои ги

претставуваат двата лостови на буџетската власт, а покрај тоа, прецизно беа поставени и правилата на буџетската процедура.

Законската, политичка и институционална рамнотежа воспоставена кон средината на 1970-тите години постепено беше нарушена, и во наредните десет години разликите во врска со јавниот систем постепено ескалираа во отворен конфликт. Се поголемиот број на инциденти во голема мера го отежнуваа, а во некои случаи речиси и го оневозможуваа, усвојувањето на годишните буџети. Основните причини за таквата состојба на работите беа различните гледишта за приоритетите на политиките кои требаше да бидат финасирани, неадекватните ресурси за покривање на потребите на Заедницата и општата клима на конфликт во односите меѓу институциите. Кон средината на 1980-тите години ситуацијата стануваше се поневозможна, поради што потребата за радикална промена беше очигледна.

5.2 | Буџетот на ЕУ и неговиот развој од почетокот на 1980-тите години

Со проширувањето на ЕЗ настанато со пристапувањето на Шпанија и Португалија, како и со склучувањето на Единствениот економски договор, во ЕЗ беше инјектиран нов динамизам кој создаде и политичка основа за темелна реформа за финансискиот систем на ЕЗ во втората половина на 1980-тите. Овој систем, кој концепциски остана непроменет од тоа време, се состои од два елементи:

Стратешкиот курс на јавните финансии на ЕУ и финансиската рамка за среднорочниот период се одредуваат низ среднорочна финансиска перспектива. Спроведувањето и оперативните поединости на финансискиот план на ЕУ во рамките на дефинираната среднорочна рамка се разработуваат во годишниот буџет.

5.3 | Среднорочни финансиски перспективи

Финансиската перспектива е финансиски инструмент за среднорочно планирање во ЕУ, при што од технички аспект таа е наменета за зајакнување на буџетската дисциплина, контролирање на растезот на трошоците на ЕУ и овозможување на непречено одвивање на буџетската процедура, додека пак концепциски таа ги поддржува приоритетите и целите на ЕУ договорени на политичко ниво.

Среднорочната финансиска перспектива во основа претставува договор меѓу институциите за буџетските приоритети, со кој се олеснува буџетската процедура и управувањето со различните програми. Финансиската перспектива овозможува финансиска

предвидливост во изготвувањето на трошоците на ЕУ. Во рамки на финансиската перспектива се прикажуваат максималниот обем и составот на предвидливите трошоци на Заедницата. Со финансиската перспектива се фиксираат плафоните за определени трошоци, како и за буџетот во целина; највисокиот износ на нивоата на трошење мора да биде поставен под највисоката дозволена вредност на сопствените ресурси. Финансиската перспектива е производ на меѓуин-ституционалното договарање меѓу Европската Комисија, Парламентот и Советот. Иако не е повеќегодишен буџет, а од друга страна годишната буџетска процедура останува потребна за одлучувањето во врска со буџетот за наредната година, финансиската перспектива не е само индикативна, бидејќи таа ги поставува највисоките дозволени износи за секоја категорија на трошоци.

До денес институциите на ЕУ имаат усвоено четири среднорочни перспективи, претставени преку финансиски рамки. Првата, позната како Delors I, го покриваше петгодишниот период од 1988 до 1992 година, додека другите две, Delors II и Агенда 2000, покриваа по седумгодишни периоди, првата периодот 1993-1999, а другата периодот 2000-2006 година и последната Повеќегодишна финансиска рамка за период од 2007-2013 година. Клучните карактеристики на секоја финансиски перспективи се претставени во останатиот дел на ова подзаглавие.

5.3.1. Delors I (1988-1992)

Целта на меѓуинституционалниот договор за финансиската перспектива за периодот 1988-1992 беше да се создаде хармоничен и контролиран растеж во широките сектори на буџетски трошоци, а истовремено да се воспостави нова рамнотежа во распределбата на трошоците преку обезбедување гаранции за развивање на политиките поврзани со Единствениот Акт, а особено на структурните политики,

Клучните елементи и главните карактеристики на Delors I беа: (i) реформа на Заедничката земјоделска политика, (ii) пораст на плафонот за структурните операции, (iii) воведување нов систем за сопствени ресурси врз основа на БНП на државите членки (iv) зголемување на највисокиот дозволен износ на сопствените ресурси на 1,2% од БНП за 1992 година и (v) воспоставување прв меѓуинституционален договор со кој главните институции однапред се договараат околу приоритетите за претстоечкиот период. Финансиските реформи Delors I се сметаа за успешни, а главните цели беа постигнати - постепено и контролирано зголемување на трошоците и подобрувања во процедурата за формирање и управување со буџетот и обезбедување доволен обем на средства.

5.3.2. Delors II (1993-1999)

Пред истекот на првата среднорочна финансиска перспектива кон крајот на 1992 година Комисијата даде позитивна оценка за инструментот и предложи тој да биде обновен за уште еден следен период, Истовремено Комисијата предложи одредени прилагодувања и подобрувања на инструментот, кои главно беа направени за приспособување на имплементациите врз буџетот создадени со реформата на Заедничката земјоделска политика од 1992 година, реформата на Структурните фондови и политиките потребни за правилно функционирање на Внатрешниот пазар. Покрај тоа, во предвид требаше да се земат и одредбите на новата Спогодба од Мастрихт. Иако директните импликации на новата Спогодба врз буџетот беа мошне скромни таа вовеле бројни промени, а најголем број од нив имаа индиректни буџетски последици. Промените не беа само во областа на регионалната политика, туку и во доделувањето дополнителни ексклузивни овластувања на Заедницата во однос на заедничката надворешна и безбедносна политика, соработката во областа на правосудството и внатрешните работи и бројни други сектори. Главно буџетско влијание на Спогодбата од Мастихт беше воспоставувањето на Кохезионен фонд за финансирање на проекти кои се однесуваа на инфраструктурата, транспортот и животната средина во државите кои имаа БНП по глава на жител под 90% од просекот на Заедницата, со цел да се поддржат нивните напори за економска конвергенција во контекстот на економската и монетарната унија.

Клучните елементи и главните карактеристики на Delors II може да се сумираат на следниот начин: (i) реформа на Заедничката земјоделска политика со воведување на систем за директно плаќање, (ii) основање на Кохезионен фонд, (iii) зголемување на плафонот на сопствени средства на 1,2% од БНП на ЕУ и (iv) обновување на меѓуинституционалното договарање.

Последователните намалувања на прогнозираниот економски растеж за 1992 и 1994 година доведоа до големо намалување кај реалниот БНП и, оттука, намалување и на расположливите сопствени ресурси во однос на првично планираните нивоа. И покрај таквата неповолна состојба, принципите на буџетска дисциплина што беа основа на меѓуинституционалното договарање останаа непроменети.

Во текот на финансиската перспектива Delors II дојде до дополнително проширување на ЕУ. За време на преговорите околу проширувањето буџетот беше одлучувачки фактор бидејќи, со оглед на нивниот релативен просперитет, се очекуваше државите кандидати да придонесат во буџетот на Заедницата повеќе отколку што можеа да очекуваат да добијат од Заедницата. Покрај потребните промени и прилагодувања кои настанаа заради

проширувањето, финансиската перспектива остана непроменета низ целиот период на нејзината важност.

5.3.3. Агенда 2000 (2000-2006)

На преминот на векот ЕУ се соочуваше со нови предизвици кои имаа одраз во Агенда 2000¹⁹. Нејзините клучни елементи и главни карактеристики се: (i) промени во структурната политика и структурните операции, (ii) воспоставување на дополнителни инструменти за предпристапна помош, (iii) прилагодувања на системот на сопствени средства во кој највисокиот дозволен износ за сопствени средства остана непроменет на ниво од 1,24 проценти од БНП²⁰ на ЕУ, (iv) обновување на меѓуинституционалното договарање и (v) изготвување на финансиска основа за проширувањето.

Постоеја осум концепциски приоритети во Агенда 2000, од кои секој имаше одраз во сопствена "трошковна ставка": (i) земјоделие, (ii) структурни активности, (iii) внатрешни политики, (iv) надворешни акции, (v) администрација, (vi) резерви, (vii) предпристапна помош и (viii) специјална "резерва за проширување" која што беше оставена настрана за новите држави членки и им беше поделена согласно до-оворот постигнат во Копенхаген во Декември 2002. Резервата за проширување беше заменета по самитот во Копенхаген со посебна Ставка наречена компензација. Тоа беше направено за да се спречи негативна нето буџетска состојба кај неколкуте нови држави членки веднаш по пристапувањето кон ЕУ, што се должеше на нивното асиметрично вклучување во системот на финансирање на ЕУ.

5.3.4. Повеќегодишна финансиска рамка за распределба на трошоците 2007-2013

Во февруари 2004, Комисијата го претстави нејзинит пристап²¹ за повеќегодишната финансиска рамка 2007-13. Документот вклучува предложено расчленување на расходите за поширок обсек на категории за период од 2007-2013. Во Јули 2004, Комисијата утврди нејзин оригинален став²² и предложи нов текст за соодветниот Меѓуинституционален Договор²³; исто така е презентираан и првиот `законодавен пакет` покривајќи голем број на правни основи за потрошувачките програми за период од 2007-2013. Следејќи ги техничките предлози од

¹⁹ Агенда 2000: за посилна и пораспространета Унија, СОМ (97) 2000; Билтен на ЕУ, Забелешка 5/97.

²⁰ 1,24% од БНД е еквивалентно на 1,27% од БНП.

²¹ Комуникацијата помеѓу Комисијата со Советот и Европскиот Парламент "Градење на нашата заедничка иднина. Политички предизвици и значењето на Буџетот за проширување на Унијата 2007-13", СОМ (2004) 101, 26/02/2004.

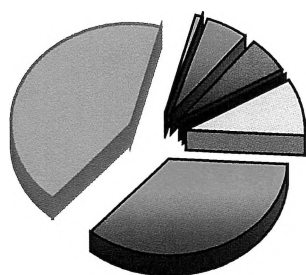
²² Комуникацијата помеѓу Комисијата со Советот и Европскиот Парламент `Финансиска перспектива 2007-2013`, СОМ (2004) 487, 14/07/2004 и `Финансирање на Европската Унија. Извештај на Комисијата за извршување на нејзиниот сопствен ресурсен систем` СОМ (2004) 505, подглавие 1 и 2, 14/07/2004.

²³ Предлог за обновување на Меѓуинституционалниот Договор за буџетската дисциплина и подобрување на буџетската процедура, СОМ (2004) 498, 14/07/2004

Комисијата²⁴ и интензивните преговори на ниво на Европскиот Совет, на 15 декември 2005 се постигна Договор помеѓу шефовите на државите/или шефови на Влади на Европскиот Совет во Брисел, за Повеќегодишната финансиска рамка 2007-2013. Следејќи ги преговорите со Европскиот Парламент, новиот Меѓуинституционален Договор беше усвоен на 17 мај 2006²⁵. Конечно, нова одлука за сопствените ресурси на заедницата беше усвоена на 7 Јуни 2007²⁶.

Номенклатурата на сегашната финансиска рамка е дополнета со дефинирање на секој член или ставка на Буџетот во согласност со насловот на финансиската рамка. Додадените табели на Меѓународниот Договор од 17 Мај 2006 за “буџетската дисциплина и финансиското управување” се почитуваат. Рамката на финансиската табела содржи распределба на трошоците на Буџетот на Заедницата во пошироки категории или наслови, распределени во подглавја.

Сегашната финансиска рамка (2007-2013)²⁷ содржи 6 (шест) подглавја, прикажани во **Графикон 1:**



□	Конкурентност за развој и вработување: 9%
■	Кохезија за развој и вработување: 35,6%
■	Заштита и управување на природните ресурси: 42,5%
■	Слобода, безбедност и правда: 0,8%
■	Државјанство
■	Европската Унија како глобален играч: 5,7%
■	Администрација: 5,8%
■	Надокнада (поврзана со последното проширување на Унијата): 0,1%

²⁴ Работен Документ на Комисијата ` Технички решенија на предлозите на Комисијата за повеќегодишната финансиска рамка 2007-2013`, SEC (2005) 494, 12/04/2005.

²⁵ Меѓуинституционален Договор помеѓу Европскиот Парламент, Советот и Комисијата за буџетската дисциплина и финансиското управување (OJ C 139, 14/06/2006).

²⁶ Одлука на Советот 2007/436/ЕС, Еуроатом од 7 Јуни 2007 на систем на сопствените ресурси на Европската Заедница (OJ L 163, 23/06/2007).

²⁷ http://ec.europa.eu/budget/prior_future/fin_framework_en.htm

5.4 Преглед и демократска распределба на Буџетот на Европската унија

Средствата остварени преку плаќањето на даноците се користат од страна на Унијата за одредени активности за кои се договорени сите Држави Членки и Парламентот според меѓусебниот Договор. Мала сума – околу 1% од националното богатство на Унијата, кое е еднакво на 235 Евра според глава на жител – доаѓа во годишниот буџет на ЕУ и потоа е искористен во главно за државјаните и заедницата. Широк опсег на активности се финансирани од Државите членки, на пример во агрономијата, рибарството, инфраструктурата (изградба на патишта, мостови и железнички станици), образование и обука, култура, вработување и социјална политика, животна средина, здрвствена заштита на корисниците, истражување итн. Оваа иницијатива исто така им нуди на државјаните на ЕУ слобода на движење, безбедност и заштита без внатрешни граници. Дел од Буџетот на Заедницата се финансира за економски развој во светот и хуманитарна помош за државите кои не се членки на ЕУ, а се погодени од природни катастрофи и други кризни ситуации.

Годишните потрошувачки планови се направени со преговори помеѓу Европскиот Парламент и Советот на Министри врз основа на предлог од комисијата. Буџетот ги покрива сите трошоци на сите институции на заедницата. Буџетот ги утврдува годишните приходи и трошоци, наведувајќи ги сите активности кои треба да бидат финансирани и поставувајќи ја целокупната сума на пари и средства кои се достапни. Исто така се наведуваат овластувањата за секоја постапка посебно. Пред тие да бидат имплементирани, скоро сите активности се поставени според законодавството на Заедницата – на овластени постапки или правна основа – предложена од Комисијата, и договорена од страна на правните органи – Европскиот Парламент и Советот на Министри.

5.4.1. Буџетски приходи

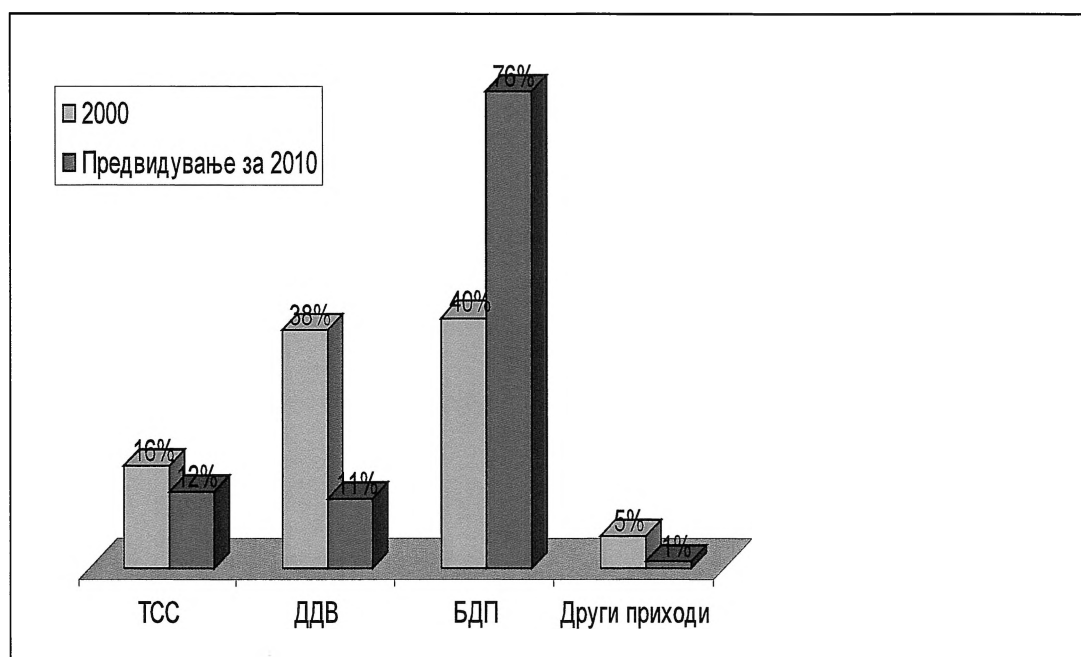
Европската унија има сопствени ресурси за финансирање на сопствените трошоци. Овие средства легално и припаѓаат на ЕУ. Државите членки ги собираат средствата во корист на ЕУ и ги префрлаат на Буџетот на ЕУ. Финансирањето на трошоците проектирани во среднорочната финансиска перспектива, кои всушност се спроведуваат преку годишните буџети, претставува финансиски ресурси кои на Европската Унија и се гарантираат преку таканаречениот Систем на сопствени средства. Подетални правила за достапност на сопствените ресурси се прикажани во Регулативата (ЕК, Евроатом) No 1150/2000²⁸, за

²⁸ Регулатива на Советот (ЕУ, Евроатом) No 1150/2000 од 20 Мај 2000 за имплементирање на Одлуката 2000/597/ЕС, Евроатом на системот на сопствените ресурси на Заедницата (OJ L 130, 31.5.2000, p.1) како што е дополнет (ЕС Евроатом) No 2028/2004 (OJ L 352, 27.11.2004, p.1)

имплементирање на одлуките за сопствените ресурси. Во рамките на овој систем, ЕУ може да ги употреби следните три извори на финансирање: **(i)** традиционални извори, како што се царинските давачки и давачките при увоз на земјоделски производи кои се внесуваат од држави вон Унијата, **(ii)** придонеси врз основа на данокот на додадена вредност (ДДВ) и **(iii)** придонеси од државите членки базирани на големината на нивниот бруто национален доход (БНД).

Релативното значење на секој од главните извори за буџетот на ЕУ е прикажано на Гафиконот 2. Во текот на неколку изминати години, Системот на сопствени средства покажува јасен тренд во кој традиционалните извори и изворите врз основа на ДДВ имаат опаѓачки удел, додека приходите на БНД на државите членки добиваат речиси растечки удел. Сопствените извори се зададени во три ставки (зададени на сликата кои се претставени за 2010)²⁹ – **Графикон 2.**

Од каде потекнуваат средствата, прикажани во (%) од вкупните приходи на сопствените ресурси на буџетот на ЕУ



- **Традиционални сопствени средства (ТСС)** – овие средства се воглавно од царините кои се наплаќаат од увозот на продукти кои доаѓаат од држави кои не се членки на ЕУ. Тие остваруваат приближно 14,1 милијарди или 12% од севкупните приходи...

²⁹ http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/where_from_en.htm

- Изворите кои се основани на **Данок на додадена вредност (ДДВ)**, што претставува единствен процент кој се однесува на секоја држава членка за усогласување на приходите на ДДВ. Изворите кои се базирани на ДДВ се пресметуваат на 11% од севкупните приходи, или околу 14,0 милијарди EUR.
- Изворите кои се базирани на **Бруто Домашен Производ (БДП)**, имаат унифицирано процентуалност за БДП за секоја држава членка. Тоа претставува баланс, кој е најголем извор на приходи и денешните пресметки за 76 % од севкупните приходи или 92.7 милијарди EUR.

Буџетот исто така прифаќа и други приходи, како што се плаќање на даноци од платите на персоналот на ЕУ, даноци на државите кои не се членки на ЕУ за спроведување на програмите на ЕУ. Овие различни извори ги дополнуваат со околу 1.4 милијарди EUR, т.е. околу 1 % од Буџетот. Вкупните приходи за 2010 изнесува 116.4 милијарди EUR, додека вкупните фондови под различни политики се малку повисоки. Приходите кои се влеваат во Буџетот се право пропорционални со состојбата на Државите членки. Обединетото Кралство, Холандија, Германија, Австрија и Шведска, искористуваат некои привилегии при пресметување на нивните придонеси.

Од друга страна, фондовите на ЕУ се излеваат од Државите членки во согласност со приоритетите кои ги има утврдено Унијата. Помалку просперитетните Држави членки добиваат повеќе од пропорционалноста одколку побогатите држави и повеќето држави добиваат повеќе одколку што плаќаат во Буџетот на ЕУ.

5.4.2. Буџетски расходи и постигнатите резултати

Директно или индиректно, сите сме корисници на некои бенефиции од одредени активности кои се финансирани од Буџетот на ЕУ, здрава храна, подобри патишта, почиста средина или гарантирање на фундаменталните права.

Активностите и проектите кои се финансирани од Буџетот на ЕУ ги рефлектираат приоритетите кои се поставени од ЕУ во одредено време. Овие се групирани под пошироки потрошувачки категории (познати како 'headings - поглавија ') и 31 различни политички области.

Буџетот на ЕУ финансира активности и проекти во политички области каде што сите држави членки на ЕУ имаат договор да делуваат на ниво на Унијата. Одредени одлуки се превземени од практични причини. Придружните сили во овие области мижат да постигнат поголеми резултати и да чинат помалку. Постојат други политики, каде што државите членки на ЕУ

одлучиле да не дејствуваат на ниво на Унијата. Како пр. Националното социјално осигурување, пензиите, здравствениот или едукативниот систем се платени од државните, националните, регионалните или локалните Влади. **Изборните принципи** утврдуваат дека активностите најдобро се управуваат на национално, регионално или локално ниво, кои ги финансираат на најсоодветно ниво и дека Унијата не превзема никакви интервенции.

5.4.3. Управување на Буџетот

Фондовите на ЕУ мора да бидат искористени во согласност со принципите на финансискиот менаџмент. Тоа би значело дека управувањето со парите ги превзема сите можни сили за да утврди најдобра возможна вредност за потрошените средства. Ова укажува на строга поврзаност за сите права и регулативи за правилна оценка за утврдување. Во Графиконот 3 е прикажан начинот на управување со Европските фондови.



5.4.4. Одговорности за управување со Буџет

Основните одговорности за имплементирање на Буџетот се однесува на Европската Комисија. Во пракса, околу 76% од Европските фондови се потрошени на "**распреда во управувањето**". Под овој договор, се надлежните органи во Државите членки, а не на комисијата која управува со трошоците. Свкупноста на контролите и балансот, ја осигурува помошта дека фондовите се правилно управувани и во согласност со владеење на правото.

Комисијата мора да ги покрие сумите кои се неоправдани, или се погрешни, нерегуларни или намерно подметнати. Државите членки се подеднакво одговорни за заштита на финансиските интереси на ЕУ. До самиот крај, тие работат во соработка со Комисијата и со

OLAF — the European Anti-Fraud Office (Европска анти корупциска канцеларија) — која се грижи за истражувањето на потенцијалните случаи и помага за заштита на законодавството на ЕУ.

5.4.5. Активности за организирање на Буџетот

За поголема транспарентност, т.е. кон каква политика ќе се стремат, колку средства ќе бидат потрошени, колку луѓе работат на нив, Буџетот на ЕУ е поделен во 31 политички области. Секоја од овие политики ги покажуваат различните активности, кои се финансирани под политиките и нивните вкупни трошоци за финансиските и човечките извори (на пр. заштита на шумските активности кои се финансирани од политиката за животна средина). Овој начин на организирање на Буџетот се нарекува activity-based budgeting.

5.4.6. Правила за управување со трошоците

Главните правила за управување на трошоците на ЕУ фондовите се состојат од **Финансиска регулатива**. Второ поставените правила, **Правила за имплементирање**, ги опишуваат деталите како треба да се аплицира за Финансиската Регуллатива.

Понатака со многу малку исклучоци, секоја произлезена програма, мора да биде покриена со посебен акт за овластување, или правна основа, пред да бидат утврдени фондовите. Оваа правна основа ги поставува објективите за активноста на прашањата и трошоците, и често ги наметнува повеќе-годишни потрошувачки ограничувања.

5.4.7. Управување, ревизија и внатрешна контрола

Од страна на Комисијата, програмите и активностите се управувани од персоналот на Комисијата (наречен Генерален Директорат) со одговорност на нивните спротивставени страни во државите членки на ЕУ ако е неопходно. Во секој оддел на Комисијата, еден член од персоналот (обично Генералниот Директор) е номиниран како овластен претставник и треба да ги утврди потполните и конечните одговорности за стручност, иако персоналот на ЕУ се грижи за дисциплината и одговорност за средствата за нивните активности.

Внатрешните контроли се зголемени со поставени јасни стандарди за контрола, ex ante и ex post контролирани со управувањето, независни внатрешни ревизори врз основа на оценување на ризик, и регуларни извештаи за активностите на членовите на Комисијата. Од 2002, сите оддели на Комисијата издаваат годишен извештај за активностите на членките на комисијата, утврдувајќи ги нивните постигнувања за изминатата година и предлози за подобрување на било какви негативни појави. Синтезираниот извештај подоцна се испраќа до

Парламентот и Советот. Овој извештај претставува еден од столбовите на кој е основан Европскиот Суд на ревизори, основајќи ја неговата годишна декларација за осигурување на управувањето на ЕУ со нејзините ресурси.

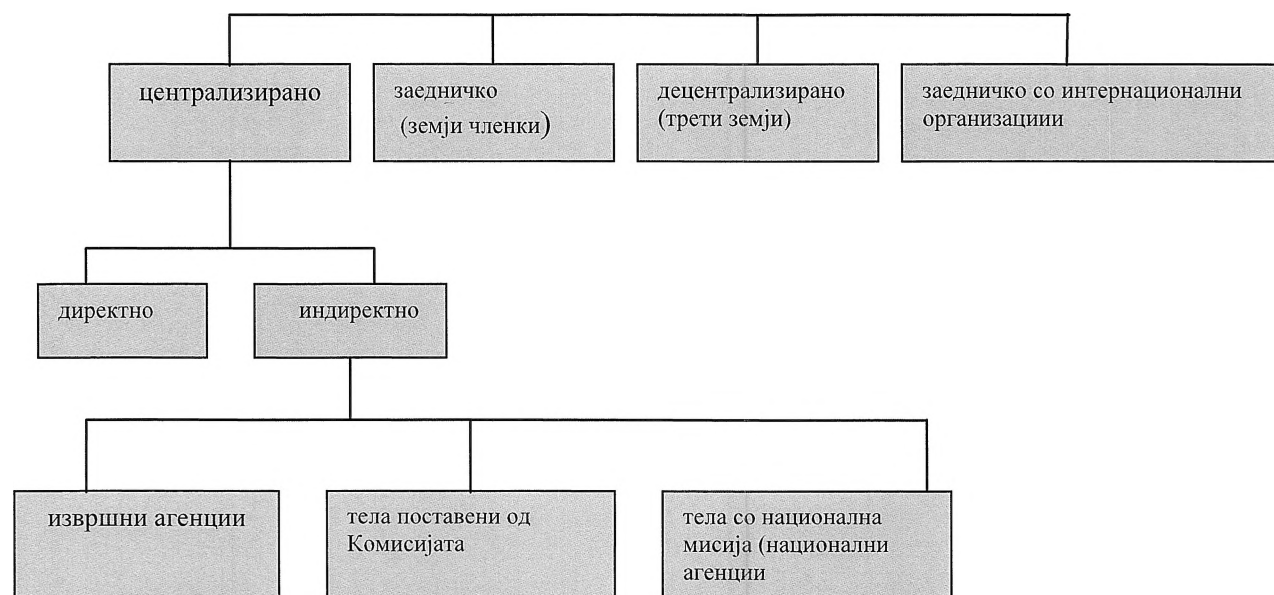
5.4.8. Исплата од страна на Комисијата

Комисијата има банковна сметка од богатството на државите членки, централната банка и комерцијалната банка, а исто така е учесник во SWIFT (the Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication). Сите инструкции за плаќањата и други пораки кои се поврзани се испратени во електронски шифри и со кодирани автентични клучеви.

Комисијата соработува со над 200 000 трети страни, во главно корисници на грантови и набавувачи на добра и сервис. За да се изврши оваа трансакција, се користи компјутеризиран фајл за правен ентитет, за секоја трета страна (која може да биде едно лице или претпријатие). Сите од овие правни ентитети немаат овластување и не се валидни пред да биде извршено плаќањето.

5.4.9. Начини на управување со Буџетот на Европската унија

Комисијата може да го имплементира буџетот на четири различни начини, во согласност со барањата врз легалната основа: Графикон 3



Моделот кој е избран за управување на буџетот, од страна на легислативното тело на легална основа, Комисијата мора да одржува строга контрола врз извршувањето на Буџетот, според Член 274 од Договорот на ЕК. Комисијата е одговорна за имплементирање на Буџетот

во врска со финансиските обврски и плаќања. Комисијата треба да превземе соодветни чекори за да утврди дека принципите на финансиското управување се прифатени во сите случаи:

- Кога средствата се потрошени директно од персоналот на Комисијата (договор познат како **‘Централизирано директно управување’**), строгите правила се однесуваат на селекцијата на изведувачи и корисници на грантови;
- Кога Комисијата не може да го имплементира Буџетот директно преку нејзиниот сервис, може да делува од надвор (преку систем наречен **‘централизирано индиректно управување’**). Извршните задачи се делегирани од агенциите кои имаат свои сопствени легални особености (различни од оние на Заедницата) и се поврзани со комисијата преку договор. Задачите кои се делегирани преку овие агенции мора да бидат јасно дефинирани и комисијата мора да ги стави под механизмите на надзор и контрола.
- Имплементирањето на буџетот е единствено делегирано од Државите членки (**распределено управување**) или трети земји (**децентрализирано управување**) доколку Комисијата е задоволна дека државите ќе го имплементираат буџетот во согласност со правилата кои се на сила и дека расчистувањето на сметките/финансиските механизми за корекција се оценка на потенцијалните нерегуларности.
- Во лимитирани околности, Комисијата може да ги делегира одредените задачи за имплементација во меѓувладините и/или во меѓународните организации кои аплицираат за меѓународно прифатливи стандарди. Овој Управувачки модел е познат како **‘заедничко управување** и неговата употреба се користи на минимум, фондовите на ЕУ се сместени на “заедничка точка” со ресурсите на другите донатори и нема значење за трасирање на прецизната употреба од придобивките на Заедницата.

6.	БУЏЕТОТ НА ЕУ И НЕГОВИТЕ СТРУКТУРНИ ФОНДОВИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА "ВНАТРЕШНА" КОХЕЗИЈА
-----------	--

Европската солидарност меѓу државите членки првенствено се изразува преку четирите Структурни фондови: (i) ERDF, (ii) ESF, (iii) EAGGF и (iv) FIFG. Секој од нив опфаќа сопствена специфична тематска област, иако сите четири функционираат како целина. Нивна заедничка цел е обезбедување поддршка за социјални економски развој во различни региони на ЕУ. Со нив не се финансираат поединечни проекти, туку повеќегодишни регионални развојни програми изготвени од страна на регионите, државите членки и Комисијата, при што во предвид се земаат упатства кои се предложени од Комисијата кои се однесуваат за ЕУ како целина. Важноста на Структурните фондови во рамките на политиката

на кохезија на ЕУ се огледа во фактот што големо мнозинство од сите средства на ЕУ за оваа цел се канализираат преку нив.

6.1. Евролски регионален развоен фонд (ERDF)

ERDF³⁰ е формиран 1975 година со цел да се стимулира економскиот развој во најмалку развиените региони на ЕУ. Како што растеше членството на ЕУ, ERDF се разви во главен инструмент за помош за израмнување на регионалните диспаритети и унапредување на економската и социјалната кохезија, развој и конвергенција на регионите, истовремено обезбедувајќи синергија со помошта од останатите Структурни фондови.

Со цел намалување на јазот меѓу нивоата на развиеност на различните региони со степенот на заостанување на најнепривилегираните региони (вклучувајќи ги тука и руралните области), ERDF придонесува за: (i) хармоничен, урамнотежен и одржлив развој на економските активности, (ii) висок степен на конкурентност, (iii) висока стапка на вработеност и заштита на животната средина и (iv) еднаквост меѓу жените и мажите.

ERDF е најголем меѓу Структурните фондови и речиси половина од вкупните финансиски средства достапни преку Структурните фондови се канализираат преку него.

6.2. Европски социјален фонд (ESF)

ESF е формиран "1958 година како прв Структурен фонд. Неговата намена била да се помогне во проширувањето на единствениот (заедничкиот) пазар, преку подобрување на можностите за вработување. Денес неговата основна намена е да гарантира конзистентност и комплементарност на мерките кои се превземаат за подобрување на функционирањето на пазарот на работна сила и развој на човечките ресурси.

ESF претставува главна финансиска алатка за спроведување на политиката на ЕУ за вработување. Тој обезбедува финансирање за: (I) помош за поединци, што би требало да претставува главен вид на помош, при што се покриваат области како што се стручна обука, советување за кариера и сл. (II) помош за структурите и системите кои имаат за цел поддршка за постигнување на ефективност од страна на индивидуи (на пример подобрување на личната ефективност и сл.) и (III) пратечки мерки, како што е обезбедувањето услуги и опрема за грижа за лица со посебни потреби, унапредување на обуката за социјални вештини и кампањи за подигнување на јавната свест и за информирање.

Покрај тоа, ESF исто така промовира локални иницијативи за вработување (вклучувајќи и територијални договори за вработување). помага при социјални димензии и

³⁰ Регулатива на Советот (ЕЗ) бр 1783/1999 на Европскиот парламент и на Советот од 12 јуни 1999 година Европскиот фонд за регионален развој [Official Journal L 213 од 13.08.1999].

димензии поврзани со политиката на вработување при развојот на информатичко општество, како и во обезбедувањето еднакви можности за мажи и жени, што претставува дел од напорите за вметнување на политиките за подеднакви можности во главните текови.

6.3. Европски фонд за насочување и гаранции за земјоделството (EAGGF)

*EAGGF*³¹ ја финансира Заедничката земјоделска политика на ЕУ, како и мерките за развој на рурални подрачја. Тој е формиран 1958 година заради финансирање на Заедничката земјоделска политика. Троши голем дел од општиот буџет на ЕУ, а е поделен на два дела;

Дел за гаранции - Со делот на Фондот за гаранции особено се обезбедуваат средствата кои се одлеваат преку земјоделските пазарни организации како поддршка на мерките за развој на руралните подрачја, т.е. како на оние кои овозможуваат пазарна поддршка, така и на мерките за рурален развој на регионите кои се надвор од групата "Региони во групата Цел број 1"³², потоа одредени трошоци поврзани со ветеринарството и информациски мерки што се однесуваат на Заедничката аграрна политика на ЕУ.

Дел за насочување - Со делот за насочување се финансираат други трошоци поврзани со руралниот развој (кои не се финансирани од делот за гаранции на *EAGGF*). Со него главно се финансираат мерките за рурален развој и помош на земјоделците во помалку развиените региони. Овој дел на *EAGGF* има добиено на значење по реформата на Структурните фондови во 1988 година.

Иако во времето на формирањето на *EAGGF* делот за помош требаше да управува со една третина од средствата распределени за *EAGGF*, односно меѓу деловите на *EAGGF* во врска со износот на распределените средства е приближно 10:90 во корист на делот за гаранции.

6.4. Финансиски инструмент за насочување на рибарството (FIFG)

Во 1993 година е формиран посебен фонд за рибарство за да се гарантира доследноста и комплементарноста на мерките преземени за подобрување на функционирањето на пазарот на работна сила и развој на човечките ресурси.

Рибарството и аквакултурата претставуваат сектори кои подлежат на темелно реструктурирање. Производните структури, и на море и на земја, треба да бидат прилагодени со цел да се помогне во создавањето на одржлива рамнотежа меѓу морските ресурси и

³¹ Регулатива (ЕЕЗ) бр 729/70 на Советот од 21 април 1970 година за финансирање на заедничката земјоделска политика, OJ L 94, 28.4.1970 година, стр 13-18 (DE, FR, IT, NL) посебно издание на англиски: Series I Chapter 1970 (I) П. 0.218

³² Види став 4.4.1 подолу за дефиниција на Цел број 1

нивното користење, зголемување на конкурентноста на фирмите, подобрување на понудата и развојот на рибните и аквакултурните производи, како и помагање во ревитализација на подрачјата кои се зависни од рибарството,

Мерките поддржувани од FIG³³ трошат 0,5% од вкупниот буџет наменет за Структурните фондови.

6.5. Фонд на солидарност (SF) - Кохезионен фонд

Во 1992 година е формиран еден посебен фонд за солидарност - Кохезионен фонд - чија намена е да се обезбеди помош поврзана со прашањата од заеднички интерес во областите на животната средина и транспортната инфраструктура, а чија крајна цел е унапредување на економската и социјалната кохезија и солидарноста меѓу државите членки на ЕУ. За разлика од Структурните фондови, Кохезиониот фонд финансира поединечни проекти, во согласност со договор постигнат меѓу Комисијата и соодветната држава членка.

Правото на користење е ограничено на државите членки чиј БНП изнесува помалку од 90% од просекот на Заедницата и кои имаат програма направна така што да ги исполнува условите за економска конвергенција. Ако БНП на државата членка која користи од кохезиониот фонд се искачи над прагот од 90%, таа веќе не може да добива финансирање за нови проекти или нови проектни фази. Во ревизијата од 2003 година беше потпишано дека Ирска го има надминато прагот од 90%, па таа веќе го нема правото да користи финансиска поддршка преку Кохезиониот фонд. На 01.01.2004 година десет нови држави членки - заедно со Грција, Португалија и Шпанија се здобија со право да добиваат поддршка од Кохезиониот фонд на ЕУ.

6.6. Програмирање и градење на институции

Во 1988 година претседателот на Европската комисија Жак Делор требало да подготви предлози за реформи на структурните фондови кои имаат за цел поефикасно користење на структурните фондови, со цел да ги доведе да работат заедно, а не одделно, како што се случило пред тоа³⁴. Принципите на програмирање, концентрација, партнерство, и дополнителноста биле воведени придружно со два оперативни принципи, имено, принципите на ко-финансирање, како и на мониторинг и евалуација. Принципите за структурните Фондови обезбедуваат рамка според која употребата на структурните фондови мора да се програмира и организира со стратешки начин и се концентрираат околу пропишани цели,

³³ Регулатива на Советот (ЕЦ) No 1263/1999 од 21 јуни 1999 година во врска со финансискиот инструмент за риболовот

³⁴ Реформите што ги вовеле структурните политика каква што ја познаваме денес започна на крајот на 1980-тите години за програма за периодот 1989-1993.

партнери на ЕУ, на национално и регионално ниво, мора да бидат консултирани и националното ко-финансирање мора да се примени за дополнителните средства за структурната политика, што значи дека средствата од националниот буџет не треба само да се заменат со фондовите на ЕУ. Целите на користење на средствата мора да се достават, вклучувајќи ги и резултатите што треба да се постигнат за следниот период.

6.7. Градење на административните капацитети во пред-пристапниот период

Кога Европската комисија почнала да бара начин за подготовка за планирање на национални и програмските документи со цел да се одржат претпристапните фондови на еден кохерентен начин, и во согласност со прописите и практиката на ЕУ на крајот на 1990-тите години, тоа претставувало еден непријатен процес во СЕЕС. Спроведување на индивидуалните проектите, без програмска база е реалноста на многу случаи во СЕЕС и инвестициски проекти кои биле одобрени без сеопфатен стратешки документ за национален развој³⁵. Само со воведување на дополнителни претпристапните инструменти, имено, SAPARD како пред-фонд на ЕУ за рурален развој, програмата ISPA како предфонд на фондот за кохезија, во 1998 година Комисијата изрази потребата за интензивно програмирање на активности. Во рамките на програмата FARE за економска и социјална кохезија со "Специјална програма за подготовка на структурните фондови" (во натамошниот текст: SPP) во Земји за пред-пристапување беше воведен со цел да им помогне на земјите-кандидати во градењето и Регистрација на институциите за управување со структурните фондови на ниво на централната власт, и извршување на Цел 1 Тип на пилот проекти, во пилот регионите од соодветните земји. Преку оваа програма, Комисијата укажа на градење на институционални вежби на централната влада на ниво како една од главните приоритетни задачи за пристапување.

SPP имаше за цел да ги подготви земјите кандидати за дизајнирање и спроведување на цел 1, програми за поддршка на националната структура на градење и подготвување на земјата за управување со претпристапните инструменти FARE, ISPA и SAPARD³⁶. На пример,

³⁵ Таквото отсуство на стратегии за развој, придружени со стабилни финансиски средства и јасни стратешки целите и на мерките што ќе ги задоволат стандардите на ЕУ може да се објасни со фактот дека на почетокот на 1990-тите овие земји доаѓаат од социјалистичките системи на планирање. Затоа, тие се ангажирани во процесот на се трансформирање и се прилагодување на нивните земји "макроекономија на пазарниот систем, слични на оние во Западна Европа. Истото може да се расправа за стратегии за развој на овие земји: главната цел беше да се стабилизира земјата политички и економски; развојот на политиките да дојде на агендата за пристапување само кога станува доволно впечатлив.

³⁶ Резултатите од првиот SPP се уште е "работа во прогрес". Меѓутоа, во Словенија ниту блиска соработка, ниту координација на сите претпристапните инструменти е основана преку spp. Дополнително прашање вклучени техничка помош на тимот. Имено, соработката меѓу типичната компонента за техничка помош во форма на консултантска компанија и Твининг компонента во форма на владини службеници од една земја-членка не беа секогаш комплементарни. Благодарение на специјалната природа на Твининг остварување во целина, оваа

во Словенија, SPP како алатка за да се поврзе пред-пристапниот период и пристапувањето, започна во јули 1999 година и го сметале како меѓувладин приод на соработка и на подготовките за спроведувањето на структурните фондови (види Словенија SPP-Твининг, 2001; Словенија SPP-ТС, 2002)³⁷. Резултатите од вежбите за "Специјална програма за подготовка на структурните фондови" досега се различни. Процесот на градење на институции од страна на подготвување програмски документи за структурна политика за кандидати за членство од 1998 можат да се види како еволутивен, и вклучува **три фази**. Во *првата фаза*, започна со ФАРЕ и подготовка на Идеен Национален план за развој, пред 2000 година, *Втората фаза* беше една преодна фаза на координацијата на сите пред-пристапните фондови со националните приоритети за развој (НДП), додека *третата фаза* е концентрирана на програмирање на стратешки документи кои ќе се користат и при пристапување ќе биде завршен.

Можеме да видиме дека подготовките за подобрување на административните капацитети за справување со структурните фондови на ЕУ во земјите-кандидати биле многу важна цел на Европската Комисијата и земјите-кандидати. Подготовка на стратешки документи, како што се PNDPs и NDPs станаа алатка во целокупното градење на институции во земјите-кандидати. Овие вредни искуства подоцна, исто така, биле користени во процесот на подготовка за поддршка на рамките на заедницата и единствениот Документ за програмирање. Ќе видиме подоцна во овој документ дека оваа форма е важна за дел од индикаторите за мерење на административниот капацитет на апсорпција во земјите-кандидати.

6.8. Управување со политиката на кохезија преку структурните фондови

Овој дел од ова заглавие започнува со претставување на општите карактеристики на управувањето со структурните фондови, т.е. основните принципи, клучните институции и барањата за национално кофинансирање, а потоа продолжува со претставување на најважните карактеристики на трите фази на циклусот на управување со структурните фондови, имено фазите на (i) програмирање, (ii) спроведување и следење, (iii) евалуација, и (iv) финансиското управување и контрола.

соработка не беше лесно да се оствари. Во некои земји-кандидати, во втората фаза II, наречен SPP започна во 2002 и 2003 година. Твининг пакт меѓу Германија и Словенија, беше потпишан во летото 2003 година (види Словенија SPP II, 2003).

³⁷ Slovenia SPP-Twinning (2001); Twinning Covenant between Ireland and Slovenia in cooperation with Germany and the UK; Special Preparatory Programme SL98/1B/SPP-01, Final Report submitted by Mr. Philip Ryan, Department of Finance of Ireland, Ljubljana, 25th October, 2001 и Slovenia SPP-TA (2002); Special Preparatory Programme for the Structural Funds in Slovenia (Contract); Final Report July 1999 – January 2002, NEI Regional and Urban Development, On behalf of the Ministry of Economic Relations and Development of Slovenia, Ljubljana, January 2002

Постојат 6 водечки принципи кои го раководат спроведувањето на структурните фондови.

Тие се:

- *Концентрација* - Според принципот на концентрација, структурните операции на ЕУ се фокусираат главно на најмалку развиените региони, оние кои имаат најголема потреба од средства.
- *Дополнителност* - Структурни фондови не треба да се користат само како замена за националните фондови, туку треба да ги надополнуваат постоечките јавни трошоци во државите членки. Зголемената помош од ЕУ треба да резултира барем во еквивалентно зголемување на вкупниот износ на помош од страна на ЕУ и од националната помош во државите членки, земајќи ги во предвид макроекономските фактори. Финансирањето од унијата секогаш се додава на националното финансирање, така што државата ќе може да ги надмине ограничувањата наметнати со нејзиниот сопствен (мал) финансиски капацитет. Сепак, финансирањето од ЕУ не се обезбедува така што да создава можност за државите да заштедуваат од своите сопствени национални буџети. Државите членки ја имаат најголемата одговорност за развој на областите кои имаат тешкотии, ЕУ нив им помага за да постигнат повеќе и да дојдат до подобри резултати отколку што тие би можеле кога би делувале самите.
- *Програмирање* - Распределбата на средствата од структурните фондови се планира и програмира во согласност со среднорочните национални развојни планови. Програмирањето, во смисла на планирање на издатоци низ повеќе години со цел да се постигнат стратешките цели, резултирало во поголема извесност и поголема стабилност и кохерентност на политиката што се следи и проектите што се финансираат. Процесот на програмирање има многу фази, кои вклучуваат висок степен на интегрираност и соработка на различни нивоа, додека одлуките стануваат обврзувачки за сите вклучени страни. Периодот на програмирање е продолжен и трае 7 години.
- *Партнерство* - Ова значи највисок можен степен на соработка помеѓу Комисијата и државите членки при изготвувањето и спроведувањето на програмите, зголеменото учество на субјекти од приватниот сектор, вклучувајќи ги и социјалните партнери, како и регионалните и локалните власти во процесот на програмирање и спроведување, доведува до пофокусирани и поиновативни проекти, подобро

следење и евалуација на изведбата и поширока дисеминација на информациите за нивните резултати.

- *Ефикасност* - Спроведувањето, следењето и постигнувањето ефикасност на структурните операции првенствено претставува грижа на државите членки. Подобрувањето на ефикасноста е една од главните цели на новите правила во врска со работењето на структурните фондови, а претставува приод кон постигнување на таа цел преку поттикнување на програми кои биле најуспешно управувани. Воведена е посебна изведбена резерва за да се обезбеди ефективност на помошта сфинансирана од структурните фондови. Принципот е едноставен: дел (4%) од средствата распределени кон секоја држава членка се става во резерва до 2003 година, а тогаш се распоредува кон најуспешните програми, врз основа на проценките од показателите за следење кои ја одразуваат ефективноста, управувањето и финансиското спроведување.
- *Субсидијарност* - Организацијата на структурните фондови административно е структурирана според регионалните, националните и европските приоритети, додека улогата на Комисијата е ограничена на областите каде што се бара заедничко донесување на одлуки.

6.9. Клучни институции во управувањето со структурните фондови

Раководни органи

Раководењето со било која програма финансирана преку структурните фондови секогаш е одговорност на државата членка. За секоја програма државата назначува управен орган (Managing Authority - MA) кој ја има целата одговорност за спроведување на помошта. MA ги усвојува документите за спроведување на програмирањето и ги дополнува, а исто така прави и избор на проекти, на пример, преку јавни повици за предлози. Оттука, потенцијалните крајни корисници (на пр. општини, фирми, здруженија) кои сакаат да добијат поддршка од структурните фондови треба да се обратат кај MA. MA претставува централна оска за управување со помошта.

Финансиското раководење со програмите се базира на систем на буџетски обврски и плаќања. Обврските обично соодветствуваат на "финансискиот договор" меѓу Комисијата и државата членка за распределба на средствата од ЕУ за програмите. Затоа, во оваа фаза нема "физичко движење" на средствата. Обврските се плаќаат во годишни рати, а првата рата доспева кога Комисијата ќе ја одобри помошта. Последователните рати се плаќаат најдоцна на 30 Април секоја година.

Корисниците на помошта не добиваат никакви средства директно од Комисијата. Тие соработуваат со таканаречениот Орган за плаќање (Payment Authority - PA) назначен од државата членка. Затоа е воспоставен три степен систем за канализирање на парите од структурните фондови на буџетот на ЕУ кон крајните корисници; Комисијата, PA и крајниот корисник.

Задачите на PA се сосема различни од оние на MA. Нивната улога е да проверуваат дали трошоците се совпаѓаат со правилата на Заедницата, да доставуваат до Европската комисија барање за плаќање и да ги примаат тие плаќања. Во практиката органите MA и PA може да бидат дел од ист владин орган, но принципот на раздвојување на функциите подразбира дека тие мора да припаѓаат на различни оддели.

PA органите имаат централна улога во финансиската постапка, која е базирана на надоместување на вистинските издатоци и на проворување дали постои право на користење на тие издатоци пред да се изврши плаќањето. Во таа смисла, PA се суштинската компонента на механизмот поставен да обезбеди добро финансиско управување со помошта. До степен до кој што тие мораат да ги оправдаат сите трошоци вклучени во барањето за плаќање, тие преземаат голем дел од одговорноста на државата за да обезбедат дека плаќањата се законски и правилни.

Со цел ефективно одвивање на помошта, PA органите треба да обезбедат крајните корисници да ги примат средствата на Заедницата колку што е можно побрзо.

Органи за спроведување

Спроведувањето на структурните фондови се врши преку органите за спроведување. Тоа се институциите кои ги поврзуваат MA органите со крајните корисници. Тие се одговорни за изборот на проекти кои најдобро би одговарале на целите на документите за програмирање и за информирање на индивидуите кои доставиле тендери по свој избор.

Комитети за следење

Комитетот за следење (Monitoring Committee -MC) е највисокиот орган за донесување одлуки за секој Единствен документ за програмирање (Single Programming Document), Програма за поддршка на држава (Country Support Programme) и Оперативна програма (Operational Programme). MC органите се организирани според принципот на партнерство. Структурата на членството на MC обично вклучува претставник на MA како претседавач, претставници од други министерства, од органита за спроведување, од социјалните партнери, НВО и од регионалните партнери.

7.	БУЏЕТОТ НА ЕУ И НЕГОВИТЕ СТРУКТУРНИ ФОНДОВИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА "НАДВОРЕШНА" КОХЕЗИЈА
-----------	---

По успешното проширување во 2007 година, ЕУ сега се подготвува за следното проширување. Проширувањето од 2007 година претставуваше еден од приоритетите на ЕУ и, имајќи го предвид бројот на државите пристапнички, како и економските и социјалните разлики помеѓу нив и државите членки, проширувањето несомнено претставуваше еден од најголемите предизвици во историјата на Европската интеграција.

Исто како и новите држави членки, сегашните држави кандидати, како што се Македонија, Хрватска и Турција, ќе треба да ги исполнат економските и политичките услови кои се познати под името Копенхагенски критериум. Според тие критериуми, секоја држава потенцијален кандидат мора: (i) да биде стабилна демократија, да обезбедува почитување на човековите права, владеење на правото, како и заштита на правата на малцинствата, (ii) да има функционална пазарна економија како и капацитет да се справува со конкурентските притисоци и пазарни сили во ЕУ: и (iii) да ги прифати вообичаените правила, стандарди и политики кои го сочинуваат корпусот на закони на ЕУ.

Со цел да им се помогне на државите кандидати во нивните подготовки за пристапување, ЕУ им помага со тоа што им овозможува финансиска поддршка која во овие држави се спроведува преку три финансиски инструменти – PHARE, SAPARD и ISPA. Ова поглавје е составено од четири дела. Започнува со презентирање на некои од основните карактеристики на трите предпристапни инструменти, како што се условот за национално кофинансирање и децентрализираното раководење.

Тековната предпристапна стратегија на ЕУ, која ги опфаќа сите три предпристапни инструменти, почива на Европски договори, Партнерства за пристапување и Национални програми за прифаќање на Acquis. Сите три инструменти бараат повеќегодишно планирање насочено кон приспособување на државата кон ЕУ стандардите. Покрај тоа, документите бараат групирање на националните до финансиските извори на ЕУ, за постигнување на наведената цел, Како последно но не најмалку значајно, за да се добие финансиска поддршка од предпристапните програми за помош мора да бидат исполнети минималните стандарди за имплементација, управување и финансиска контрола. Доколку тие минимални критериуми не бидат исполнети, Комисијата може да ја намали, па дури и да ја укине поддршката.

Една од главните цели на сите три предпристапни инструменти е да ги запознаат апликантите со политика на ЕУ за кохезија, како и со нејзините процедури, Програмата PHARE е насочена кон зајакнување на капацитетите на државите кандидати за ефективно

употребување на средствата од Структурните фондови откако ќе станат полноправни држави членки. Sapard ги поттикнува напорите кои ги прават државите апликанти да се придружат кон Заедничката Земјоделска Политика на ЕУ, додека ISPA ја следи водечката улога на Кохезиониот Фонд за финансирањето на големи проекти за заштита на животната средина и транспортот.

Сите три инструменти бараат национално кофинансирање, Правилата се следни:

- Програма PHARE; Инструментот може да покрие до 75% од целокупните јавни трошоци кои се подобни за помошта и до 100% за проекти за надградба на институциите.
- Sapard; Инструментот може да покрие до 75% од подобните трошоци за финансирање на проекти од инвестиционен карактер и до 100% за техничка поддршка.
- ISPA; Инструментот може да покрие до 75% од вкупните јавни трошоци за финансирање на проекти од инвестиционен карактер кои се подобни за помош (таа стапка може да биде зголемена и до 85%) и до 100% за техничка поддршка,

Средствата кои се добиваат преку Програмата PHARE (како и преку Sapard и ISPA) се наменети за олеснување на пристапувањето на државите кандидати и се управувани на децентрализиран начин, што значи од страна на самите држави кандидати. Децентрализацијата го вклучува пренесувањето на одговорноста од Комисијата на државата која ги прима средствата³⁸. Државата и нејзините институции - Органи за склучување договори (Contractin Authorities) - превземаат одговорност за тендерите и договорите, како и за финансиското и административното раководење на проектите. Постојат два чекора на програмирање и спроведување во процесот на децентрализација за предприсапните инструменти: првиот, кој е и вообичаен, се базира на ex-ante одобрување: а потоа следи "продолжениот" втор чекор, кој се базира на ex post контрола.

Главни актери во секоја држава во децентрализираниот систем на раководење со претприсапните фондови се: (i) Националниот координатор на помош (National Aid Co-ordinator - NAC), (ii) Националниот службеник за овластување (National Authorising Officer - NAO), (iii) Националниот фонд. (iv) Службениците за програмско овластување во односните Агенции за имплементација (Programme Authorising Officers in the respective Implementing Agencies), (v) Делегацијата на Европската Комисија и (vi) и крајните корисници.

³⁸ Делот од текстот за децентрализација е земен директно од <http://europa.eu.int/comm/enlargemen/pas/phare/decentralization.htm>

7.1. Програма PHARE

До 1997 година PHARE³⁹ програмата беше првенствено насочена кон одржување на државите од Централна Европа во текот на период на големо економско реструктуирање и политички промени. Програмата ФАРЕ е една од трите претпристапни инструменти финансиран од Европската унија да им помогне на земјите-кандидати од Централна и Источна Европа во нивните подготовки за членство во Европската унија. Првично создадена во 1989 година за Полска и Унгарија, како помош за реструктуирање на нивните економии. PHARE програмата се проширила од Полска и Унгарија и опфаќала десет земји. Меѓутоа, во 1997 година, како одговор на заклучокот од Самитот на Советот одржан во Луксембург да се започнат преговори со некои од овие држави за нивно пристапување кон ЕУ, фокусот на Програмата PHARE беше ставен на предпристапните прашања. Оттука, средствата од Програмата PHARE се целосно насочени кон предпристапните приоритети утврдени во Партнерствата за пристапување кои ги утврдуваат севкупните приоритети кои државите мора да ги исполнат за да се подготват за пристапување, како и средствата кои им се достапни со цел да им се помогне во тоа. Националната програма за прифаќање на Acquis ја утврдува динамиката за подготовка на пристапувањето на државата кандидат. Основната ориентација на Програмата PHARE во 1999 година беше дополнително приспособена за да го отслика почетокот на функционирањето на SAPARD и ISPA. За периодот од 2000-2006 година, Програмата PHARE посочи две приоритетни области на работење: надградба на институциите и економска и социјална кохезија.

Надградбата на институциите е од голема важност за државите кандидати, ако сакаат да бидат во позиција во целост да ги прифатат, имплементираат и целосно да се усогласат со acquis на Заедницата. За сето тоа е потребна модернизација на нивната администрација и правосудство, а во предвид треба да се земат и принципите на професионализам и неутралност. Подготовката за членство во ЕУ бара далекусежни промени во голем број на сектори во многу од институциите и организациите кои се вклучени во законодавниот процес. Фокусот на активностите за надградба на институциите е врз слабостите кои се посочени на централно, регионално и локално ниво, посебно во поглед на зголемената нагласеност за економска и социјална кохезија. Поддршката на надградбата на институциите има две области на дејствување: трансферот на искуства (know-how) и мерките за создавање институции кои вклучуваат инвестиции.

Делот од надградбата на институциите кој вклучува инвестиции се концентрира врз постигнување на еднаквост со нормите и стандардите на ЕУ. Инвестирањето во

³⁹ Регулатива на Советот (ЕЕЗ) бр 3906/89 на Советот од 18 декември 1989 година економската помош за одредени земји од Централна и Источна Европа.

регулаторната инфраструктура исто така се нарекува и "инвестирање во усогласување со ЕУ", а се остварува само врз основа на прецизна стратегија на владата за реформа на јавната администрација, за модернизација и управување, што треба да биде поткрепено од создавање институции преку вклучување на трансфер на искуства. Околу 35% од вкупните средства на програмата PHARE треба да бидат наменети за оваа цел.

Вториот приоритет на Програмата PHARE е да ја поддржува економската и социјалната кохезија во државите кандидати. Поддршката за инвестирање во кохезија ја добива формата на мерки кои се слични на оние поддржувани од страна на државите членки преку Европскиот фонд за регионален развој и на Европскиот социјален фонд.

Од секоја држава се бара да направи Национален развоен план (National Development Plan - NDP) со кој ќе се прикаже нејзината стратегија, приоритетите и програмите за промовирање на економска и социјална кохезија на својата територија. Тој План претставува клучен документ за програмирање на мерки на економска и социјална кохезија кои се финансираат од Програмата PHARE и може да биде ажуриран како што се напредува со спроведувањето на стратегиите на државата кандидат за економска и социјална кохезија. Намерата е Националниот развоен план да прераснува кон програмските документи кои се употребуваат во ЕУ во рамките на Целта 1 на структурните фондови.

Постојат три видови PHARE програми: (i) национални програми, (ii) програми на меѓугранична соработка и (iii) хоризонтални програми и програми кои се однесуваат на повеќе земји.

Националните PHARE програми се договараат на билатерална основа меѓу државата која пристапува кон ЕУ и Комисијата. Редовните извештаи за имплементацијата на Пристапните партнерства (Access Join Partnership) и овозможуваат на Комисијата да ги уочи слабостите во способноста на државата кандидат за прифаќање на *acquis* или за исполнување на критериумите за членство и укажуваат на видот активности кои треба да бидат превземени. Секоја држава кандидат потоа изготвува своја сопствена Национална програма за Прифаќање на *Acquis*, која содржи временски редослед кој е потребен за да се исправат проблемите и овозможува проценка на човечките и финансиските средства кои треба да бидат наменети за таа цел.

За разлика од програмската стратегија за "инвестирање во усогласувањето со ЕУ" која беше релативно добро дефинирана преку Партнерства за асоцијација (Access Join Partnership) и Националните програми за прифаќање на *Acquis*, не постоеше кохерентна стратегија содржана во тие документи која би ја водела "инвестиционата поддршка за економска и социјална кохезија". За да се покрие тој недостаток, од државите кандидати било побарано да подготват детален и сеопфатен Национален развоен план. Тој документ се разгледува со

Комисијата и, кога ќе се постигне задоволително ниво на разбирање меѓу двете страни, станува основа на PHARE-програмирањето. Буџетот на Програмата PHARE во најголем дел се однесува на тие Национални програми.

Прекуграничната соработка (Cross border cooperation - CBC) е наменета за помагање на пограничните региони во државите кандидати да ги надминат своите специфични проблеми во развојот и да се интегрираат што е можно повеќе со ЕУ, со другите држави од Централна и Источна Европа, како и во рамките на нивните национални економии. Оттука, долгорочната цел на прекуграничната соработка беше да се забрза економската конвергенција на државите кандидати со ЕУ на еден урамнотежен начин кој би ја спречил појавата на периферни економски зони, како и да ги подготви државите кандидати за идното учество во Програмата INTEREG.

По проширувањето од 2004 година, обемот на Програмата PHARE наменет за прекугранична соработка не беше проширен за да ја опфати границата на Бугарија со Турција и границата на Бугарија и Романија со нивните соседни држави корисници на помош од Програмата TACIS и CARDS (Украина, Молдавија, Србија и Црна Гора и Македонија).

"Мулти-кантри" програмите се употребувани само во случаите каде нивната погодност била изразена, или таму каде што биле сметани за најефикасни и најефективни инструменти за испорака на помош од гледна точка на економиите од обем или заради потребата за промовирање регионална соработка. "Мулти-кантри" програмите се планирани и имплементирани централно, т.е. од страна на Европската Комисија во Брисел. Хоризонталните програми, пак, се планираат централно, но се имплементираат на децентрализиран начин т.е. од страна на државите кандидати. Првично создадена во 1989 за помош на Полска и Унгарија, програмата FARE опфаќа 10 земји: 8 нови земји членки: Чешка Република, Естонија, Унгарија, Латвија, Литванија, Полска, Словачка и Словенија, како и Бугарија и Романија, како помош во периодот на масовно економско реструктурирање и политички промени. До 2000, земјите од Западен Балкан (Албанија, Босна и Херцеговина и Република Македонија) беа исто така корисници на програмата FARE. Меѓутоа, од 2001 финансиската помош за овие земји беше обезбедувана преку програмата CARDS (Помош на заедниците за реконструкција, развој и стабилност на Балканот). По поканата на Советот во Копенхаген во 1993 за земјите од централна и источна Европа да аплицираат за членство, поддршката од програмата FARE беше преориентирана за оваа цел, вклучувајќи означено проширување на поддршката за инфраструктурни инвестиции. Целата 'претпристапна' фокусираност на FARE беше воспоставена во 1997, како одговор на започнувањето на процесот на проширување од страна на Советот во Луксембург. Средствата од FARE беа целосно фокусирани на претпристапните приоритети кои се истакнати во патоказите и

пристапните партнерства, со кои се воспоставуваат сите приоритети кои земјата треба да ги разгледа за да се подготви за пристапувањето, како и достапните ресурси кои ќе помогнат тоа да се направи. Националната програма за усвојување на законодавството на ЕУ претставува временски распоред на земјата кандидат во подготовките за пристапувањето. Со неа се проценува времето и трошоците за чекорите кои се потребни за подготовките за членство на земјата, како и импликациите за кадарот и финансиските ресурси.

Целите на FARE се:

1. Зајакнување на јавните администрации и институции за ефективно функционирање во рамките на Европската унија.
2. Промовирање на приближувањето кон опсежното законодавство на Европската унија (*acquis communautaire*) и намалување на потребата од преодни периоди.
3. Промовирање на економска и социјална кохезија.

Ваквата ориентираност беше и понатаму преработена во 1999 со создавањето на SAPARD и ISPA, со тоа што првата програма го превзема руралниот и земјоделски развој SAPARD и инфраструктурните проекти на полето на животната средина и транспортот од ISPA, со што FARE можеше да се фокусира на клучните приоритети кои не беа опфатени со овие полиња.

7.2 Програма SAPARD

SAPARD⁴⁰ е предпристапна програма изготвена со цел да се помогне на државите од Централна и Источна Европа да се справат со проблемите на структурно приспособување на нивните аграрни сектори и рурални области, како и во имплементацијата на *acquis communautaire* во делот на Заедничка аграрна политика и соодветната законска регулатива. Од сите предпристапни инструменти за помош, SAPARD најмногу наликува на Структурните фондови, каде Комисијата ја има контролата врз исплаќањето на средствата по завршувањето на проектот а не однапред: како што е тоа кај програмите PHARE и ISPA, Таа процедура им дава можност на државите кандидати да добијат корисно искуство за употребата на механизам за добивање и употреба на средствата од ЕУ, како и да ги изградат структурите и институциите кои ќе бидат потребни кога средствата од Програмата SAPARD ќе се заменат со средствата од EAGGF.

⁴⁰ Регулотива на Советот (ЕС) No 1268/1999 од 21 јуни 1999 година за поддршка на Заедницата за претпристапните мерки за земјоделство и рурален развој во земјите-кандидати од Централна и Источна Европа во периодот на пред-пристапување

7.3 Програма ISPA

ISPA е наменета за кофинансирање на поголеми проекти поврзани со животната средина и транспортната инфраструктура во државите кандидати. Една од целите на Програмата ISPA е да ги воведо државите кандидати во политиката и процедурите на ниво на ЕУ, бидејќи средствата на ISPA се подложни на истите правила како оние кои раководат со Кохезиониот фонд.

Како и Програмата PHARE, ISPA има за цел создавање економска и социјална кохезија. Сепак, посебно внимание на ISPA врз мерките од доменот на градење инфраструктура за заштита на животната средина и транспортна инфраструктура и има овозможено на Програмата PHARE да се фокусира на други аспекти од економската и социјалната кохезија, со што се избегнува било какво мешање на одговорностите на тоа поле.

Постојат два сектори кои добиваат помош од Програмата ISPA: (i) заштита на животната средина и (ii) транспорт. Покрај тоа, ISPA финансира и техничка помош која е директно поврзана со проектите кои се финансирани. Што се однесува до заштитата на животната средина, ISPA се фокусира врз подигнувањето на стандардите на ЕУ од страна на државите кандидати. Псмошта во доменот на транспортот е фокусирана на проекти кои поттикнуваат ефикасни и одржливи транспортни системи, изградба и реконструкција на транспортната инфраструктура и нивно поврзување со Трансевропските транспортни мрежи. ISPA придонесува во финансирањето на развојот на разновидни средства за транспорт, земајќи ги во предвид условите за одржлив транспорт и модална промена.

Мал дел од буџетот на ISPA може исто така да биде искористен за финансирање на подготвителни студии и техничка помош. Треба да се покаже јасна поврзаност меѓу мерките од тој вид и проектите финансирани од страна на ISPA. Техничката помош има многу важна улога во гарантирањето на висок квалитет на извршувањето на проектот, како во однос на раководење така и во влијанието, и притоа овозможува резултатите од истражувањето да бидат вмет-нати во релевантниот сектор колку што е можно повеќе.

7.4. Програма CARDS

Поголем дел од помошта од Заедницата за земјите од Југо-Источна Европа до сега била предвидена според Регулотивата (ЕЗ)⁴¹, за основање на програмата OBNOVA и Регулотивата (ЕЗ)⁴² за основање на програмата FARE. Оваа регулатива ја поништува

⁴¹ Регулатива на Советот (ЕЗ) бр 1628/96 од 25 јули 1996 година во поглед на помош за Босна и Херцеговина, Хрватска, Сојузна Република Југославија и поранешната југословенска Република Македонија *OJ L 204, 14.8.1996, стр 1-5 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV)*

⁴² Регулатива на Советот (ЕЗ) бр 3906/89 од 18 декември 1989 година за економска помош на Република Унгарија и на Полска

регулативата на OBNOVA и ја измени регулативата на Фаре и за да воспостави единствена рамка за помош на земјите на Југо-Источна Европа: програмата CARDS⁴³ (Помош на Заедницата за реконструкција, развој и стабилизација). Инструментот за претпристапна помош IPA, ќе ја замени CARDS програмата, со почеток во 2007 година.

Следниве се прифатливи за Помошта на Заедницата во: Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Сојузна Република Југославија и Република Македонија, лица под надлежност на Обединетите Нации и администрација, федерален, регионалните и локалните органи, јавни и полу-јавни тела, социјалните партнери, организации, обезбедување на поддршка на претпријатија, кооперации, меѓусебното друштва, здруженија, фондации и невладини организации. Целта на програмата CARDS е да им овозможи на земјите на Југо-Источна Европа, да учествуваат во процесот на стабилизација и асоцијација. Таа опфаќа особено:

- реконструкција;
- стабилизација на регионот;
- помош за враќање на бегалците и раселените лица;
- поддршка за демократијата, владеењето на правото, човековите и малцинските права, граѓанското општество, независните медиуми и борбата против организираниот криминал;
- развојот на одржлив пазарно-ориентирана економија;
- намалување на сиромаштијата, родовата еднаквост, образование и обука, како и реконструкција на животната средина;
- регионално, меѓународно, меѓународни и меѓурегионална соработка меѓу земјите-кориснички и Европската унија и другите земји од регионот.

Помошта на Заедницата е предмет на почитување на принципите на демократијата, владеењето на правото, основните слободи, човековите и малцинските права, како и спроведување на демократските, економските и институционалните реформи.

Стратешка рамка е создадена за периодот 2002-2006, која утврдува програма на долгорочните цели и приоритетни области на дејствување. Врз основа на оваа рамка, повеќегодишни индикативни програми се составени за тригодишни периоди за секоја земја. Овие опишуваат дека реформите треба да се спроведуваат и вклучуваат оценка на напредокот и индикативни суми. Помошта на Заедницата може да биде во форма на инвестиции и

⁴³ Регулотива на Советот (ЕС) No 2666/2000 од 5 декември 2000, за помош за Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Сојузна Република Југославија и поранешната југословенска Република Македонија, за укинување на Регулотивата (ЕЗ) бр 1628/96, и на амандманите. Регулативите (ЕЕЗ) бр 3906/89 и (ЕЕЗ) бр 1360/90 и Решенија 97/256/ЕС и 1999/311/ЕО

градењето на институционални програми. Учество во тендерите и договорите е отворен за сите физички и правни лица од земјите-членки, државите кои се приматели согласно со оваа регулатива и земјите-кандидати. Во спроведувањето на оваа регулатива, на Европската комисија е помогната од страна на Комисија за CARDS, која ги истражува сите прашања во врска со програмата.

CARDS буџет за 2000-2006 период изнесува 4,65 милијарди евра.

Секоја година на Комисијата ги поднесува до Европскиот парламент и до Советот извештај за напредокот на помошта од Заедницата на земјите на Југо-Источна Европа. Советот треба да ги видиш од Регулацијата пред 31 декември 2004 врз основа на извештај со оценка изготвен од страна на Комисијата и да се достави до Советот, најдоцна до 30 јуни 2004 година.

7.5. Инструмент за претпристапна помош – ИПА (2007-2013)

Инструмент за претпристапна помош (ИПА) е дел од пакетот за надворешни односи. ИПА како и останатите елементи од тој пакет претставуваат голема можност за рационализирање и поедноставување на процедурите на Комисијата и подобрување на конхерентноста и координацијата на активностите на Комисијата.

Основната цел во текот на дизајнирањето на ИПА беше да се осовремени целокупната претпристапна помош под една единствена рамка, и да се обединат под иста регулатива и земјите кандидатки за членство (Хрватска, Турција и Република Македонија) и земјите потенцијални кандидатки за членство (Албанија, Босна и Херцеговина, Србија и Црна Гора).

Целта на поддршката од инструментот за претпристапна помош (ИПА) е да им помогне на земјите – кандидатки и потенцијалните земји – кандидатки – нејзините корисници- да напредуваат во целосно исполнување на Копенхагенските политички и економски критериуми, како и во усвојувањето и почитувањето на законодавството на ЕУ. ИПА е дизајнирана со цел да ги задоволи овие потреби со само еден единствен, но флексибилен инструмент. Намерата е граѓаните да имаат директни придобивки од него. Проектите кои се поддржани од инструментот треба да доведат до усогласување на земјите-кандидатки и потенцијалните кандидатки со стандардите на ЕУ.

ИПА обезбедува помош во различни форми на земјите кои започнаа да спроведуваат политички и економски реформи на патот кон нивно членство кон ЕУ, како:

- инвестирање, договори за набавки или субвенции;

- обезбедување експерти од земјите членки за остварување на административна соработка;
- поддршка на земјата корисник;
- помош за имплементирање и управување со програмите;
- во исклучителни случаи, буџетска поддршка.

Помошта е поврзана со подобрување на условите во земјите корисници и приближување на земјите и нивните граѓани поблиску до ЕУ. Во Јуни 2007, Европската Комисија го финализираше првиот стратешки план за помош во рамките на ИПА за 2007-2009. Тој се базира на специфичните потреби на секоја земја, и наведените приоритети за финансиска помош. Со Програмата за повеќе земји кориснички, исто така, позната и како регионална и хоризонтална програма, се поддржуваа заедничките проекти за регионална соработка, инфраструктура, правда и внатрешни работи, внатрешен пазар и трговија, пазарна економија, поддршка за граѓанско општество, образование, млади и истражување. Стратешкото планирање се повторува за секоја година.

ИПА ги замени инструментите: Помош за Полска и Унгарија за економска реконструкција (ФАРЕ), Инструмент за структурни политики за претпристапување (ИСПА), Специјална програма за пристапување за земјоделство и рурален развој (САПАРД) и Инструментот за претпристапување на Турција, како и Помош на Заедницата за реконструкција, развој и стабилност (КАРДС).

8.	ЕВРОПСКИТЕ ФОНДОВИ ЗА ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛЕН РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
-----------	---

8.1.	Улога на мисијата на Делегацијата на ЕУ во Република Македонија
-------------	--

Со стапувањето на сила на Лисабонскиот договор на 1 декември 2009, ЕУ во Република Македонија е претставувана од Делегацијата на Европската Унија. Според новиот договор: "Надлежен за Делегациите на Унијата ќе биде Високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика. Тие ќе дејствуваат во тесна соработка со дипломатско-конзуларните мисии на земјите членки."

Од ноември 2005 до декември 2009, Мисијата на Европската Унија дејствуваше како единствено претставништво на Европската комисија (извршен орган на Европската Унија) и на Советот на министри на Европската Унија, што произлегува од двојната функција на

амбасадорот Ерван Фуере – кој истовремено беше и специјален претставник на Европската Унија и шеф на Делегацијата на Европската комисија.

Делегацијата на Европската Унија беше официјално отворена во март 2000 година. Нејзината главна определба е олеснување на развојот на политичките, економските и трговските односи помеѓу Европската Унија и Република Македонија, и промовирање на вредностите на ЕУ. Од 2001 година, главна рамка на овој однос претставува процесот за стабилизација и асоцијација.

Во 2001 година, Советот го назначи специјалниот претставник на Европската Унија (СПЕУ). Главната цел на ваквата одлука беше да се придонесе кон консолидирање на мировниот политички процес и целосна имплементација на Охридскиот рамковен договор, со што ќе се олесни натамошниот напредок кон европските интеграции.

На 1 ноември 2005 година, г-дин Ерван Фуере беше назначен за специјален претставник на ЕУ и шеф на Делегацијата со одлука која беше истовремено донесена од Советот и од Комисијата. Тој е прв заеднички претставник на двете институции на ЕУ досега. Согласно на двата негови различни мандати, СПЕУ/шефот на Делегацијата е одговорен пред претседателот на Комисијата Хосе Мануел Баросо, и/или високиот претставник Хавиер Солана и земјите-членки на ЕУ во Советот на Министри. Во извршувањето на својот мандат како СПЕУ, г-дин Фуере одржуваше блиски врски со претставникот на претседателството на ЕУ во Скопје, како и со претставниците на други земји-членки на ЕУ. На 4 март 2011, г-дин Ерван Фуере беше заменет со амбасадорот на ЕУ во Скопје, г-дин Питер Соренсен кој ги предаде акредитивните писма за негово назначување за Шеф на Делегацијата на ЕУ, на Претседателот Ѓорѓе Иванов. Претседателот Ѓорѓе Иванов изрази задоволство од односите помеѓу земјата и ЕУ и го увери г-дин Соренсен дека ќе го поддржува во работата за време на мандатот.

Ваквото единствено претставување во земјата беше всушност предвесник на „Делегацијата на Европската Унија“, што произлегува од Лисабонскиот договор, така што од 1 декември 2009 Делегацијата ќе ја претставува ЕУ во целост, а не само една нејзина институција.

Со донесувањето на одлуката на Европскиот Совет да ја признае земјата како кандидат за членство во ЕУ⁴⁴, работата на Делегацијата на Европската Унија значително се фокусира на следење и известување за исполнувањето на политичките и економските критериуми за членство во ЕУ, и усогласување на законодавството со законодавството на ЕУ, како и на капацитетите за негова имплементација и стапување на сила. Делегацијата на ЕУ издава

⁴⁴ Заклучци на претседателството 15914/05 од 16 Декември 2005 година

претпристапен месечен извештај за Република Македонија кои потоа се преточуваат во годишните извештаи за напредокот на Република Македонија, со кои се оценува постигнатиот напредок на земјата во однос на процесот на стабилизација и асоцијација. Во овие извештаи се наведуваат научените лекции и предизвиците за иднина, особено за следната година.

Една од клучните задачи на Делегацијата на ЕУ е да ги информира властите, институциите, медиумите и граѓаните на Република Македонија за претпристапниот процес и за институциите и политиките на ЕУ. Исто така, редовни контакти се одржуваат со академските институции, деловната заедница и претставници на граѓанското општество.

Во текот на последната деценија, ЕУ има обезбедено значителна поддршка на Република Македонија преку различни програми како што се ЕСНО, Обнова, ФАРЕ, и КАРДС (Помош на заедниците за реконструкција, развој и стабилизација). ЕУ исто така обезбеди макро-финансиска помош во форма на поддршка за платниот биланс. Вкупниот износ на помошта која ЕУ ја има дадено на земјата од 1992 година изнесува повеќе од 800 милиони евра. Програмата КАРДС се заснова на стратешки пристап за поддршка на процесот за стабилизација и асоцијација. Со КАРДС програмите раководеше Европската агенција за реконструкција, преку оперативниот центар во Скопје.

Од 2007, помошта од страна на ЕУ се обезбедува од нов единствен Инструмент за претпристапна помош (ИПА), која што за цел има да ги помогне реформите поврзани со ЕУ на земјите кандидатки и потенцијални кандидатки за членство во ЕУ. Помошта се обезбедува преку претпристапно партнерство за земјите кандидатки. За периодот од 2007 – 2013, помошта за Република Македонија се обезбедува преку ИПА.

Комисијата има испланирано 400.2 милиони евра за периодот 2007-2011. Покрај тоа, земјата ќе има корист и од мулти-корисничката програма на ИПА. Делегацијата на Европската унија раководи со дел од помошта, додека пак земјата постепено ќе ја презема одговорноста за останатите делови од помошта.

8.2. Принципи на помош од Комисијата на ЕУ

Комисијата ја обезбедува примената на следните принципи, во врска со помошта според ИПА Регулативата:

- Доделената помош ги почитува принципите на кохеренција, комплементарност, координација, партнерство и концентрираност.

- Помошта е кохерентна со политиките на ЕУ и истата поддржува усогласување со *acquis communautaire*.
- Помошта е во сообразност со буџетските принципи утврдени во Регулатива (ЕЗ, Евроатом) бр. 1605/2002 на Советот.
- Помошта е конзистентна со потребите утврдени во процесот на проширување и апсорпциските капацитети на земјата – корисничка. Истата треба да го има предвид и стекнатото искуство.
- Силно се поттикнува сопственост на програмирањето и спроведувањето на помошта од страна на земјата–корисничка, како и обезбедување соодветна транспарентност на интервенцијата на ЕУ.
- Активностите се правилно подготвени, со јасни и потврдливи цели што треба да се достигнат во одреден временски период.
- За време на различните фази од спроведувањето на помошта не се дозволува никаква дискриминација врз основа на пол, раса, етничко потекло, религија или убедување, хендикепираност, возраст или сексуална ориентација.
- Целите на претпристапната помош се спроведуваат во рамките на одржливиот развој и промовирање од страна на Заедницата на целта за заштита и подобрување на животната средина.

8.3.	Приоритети за помош
-------------	----------------------------

Помошта за одредена земја–корисничка се базира врз основа на приоритетите идентификувани во следните документи, онаму каде истите постојат:

- Европското партнерство,
- Партнерството за пристапување,
- Националната програма за усвојување на правото на ЕУ,
- Извештаите и документите за стратегија што се содржат во годишните пакети за проширување на Комисијата,

- Спогодбата за стабилизација и асоцијација,
- Рамката за преговори.

Исто така се земаат предвид приоритетите утврдени во националните стратегии кога истите се во согласност со целите за претпристапување и опсегот утврдени во ИПА Регулативата.

8.4.	Повеќегодишен индикативен плански документ и Повеќегодишна индикативна финансиска рамка
-------------	--

Повеќегодишниот индикативен плански документ ја обезбедува потребната кохеренција и комплементарност помеѓу компонентите на ИПА во наведената земја–корисничка. Во согласност со одредбите од член 20(3) од ИПА Регулативата и во контекст на консултацијата утврдена во член 6(1) од истата регулатива, Комисијата настојува да дозволи доволно време значајните засегнати страни, вклучувајќи ги земјите-членки, да ги обезбедат нивните забелешки за документот.

Повеќегодишните индикативни плански документи, за секоја одредена земја, опфаќаат: општи основни податоци, вклучувајќи и краток опис на процесот на консултации со и во земјата–корисничка; опис на целите за соработка на Европската унија во засегнатата земја; консолидирана проценка на предизвиците, потребите и релативната важност на приоритетите за помош; преглед на досегашната и тековната соработка со Европската унија, вклучувајќи и анализа на потребите и апсорпцискиот капацитет и стекнатото искуство, и релевантните активности на другите донатори, каде што овие информации се достапни; за секоја компонента, опис за начинот како консолидираната проценка наведена погоре е преточена во стратегиски избори како и опис на главните области избрани за помош во засегнатата земја како и на очекуваните резултати; индикативни финансиски распределби за главните области на интервенција во рамките на секоја компонента на ИПА.

Врз основа на финансиската рамка која се прави за секоја земја корисник и за секоја компонента поединечно, Европската комисија и земјата корисник подготвуваат повеќегодишна стратегија за одреден период и притоа за секоја од петте компоненти се дефинираат и објаснуваат главните области на интервенција и главните приоритети и цели, како и соодветните финансиски средства. Документот ги опишува и резултатите кои се очекуваат од претпристапната помош и формите на помош. За секоја земја поединечно земјата корисник подготвува оперативни програми. Шемата за МИФР, МИПД и компонентите илустративно е наведена:

Повеќегодишна индикативна финансиска рамка МИФФ (MIFF)
ја утврдува финансиската алокација помеѓу земји и компоненти

Повеќегодишен индикативен програмски документ МИПД
(MIPD)
утврдува стратегии за земјата по одделни компоненти, засновани
на приоритетите во Партнерството за пристапување и редовните
извештаи на ЕК

КОМПОНЕНТИ

Институционална надградба	Прекугранична соработка	Регионален развој	Развој на човечки ресурси	Рурален развој
---------------------------	-------------------------	-------------------	---------------------------	----------------

Повеќегодишни индикативни плански документи (МИПД 2009-2011) е базиран на индикативна финансиска рамка од 272.8 милиони евра.

Табела 1 – Вкупно индикативни планирачки средства за секоја година по компонента во проценти (%).

Компонента	2009	2010	2011	Вкупно
I Институционална надградба	46.5%	39.3%	35%	40%
II Прекугранична соработка	6.8%	6.2%	5.9%	6%
III Регионален развој	25.4%	31.9%	35.5%	31.5 %
IV Развој на Човечки ресурси	8.6%	9.1%	9.5%	9%
V Рурален развој	12.5%	13.5%	14.2%	13.5%
Вкупно	100%	100%	100%	100%

Како што е наведено во Повеќегодишната индикативна финансиска рамка, во номинални распределби за секоја компонента за периодот 2009-2011 година се:

Табела 2 - Република Македонија: Повеќегодишна индикативна финансиска рамка *

Компонента	2009	2010	2011	Вкупно
I Институционална надградба	38.1	36.3	34.5	108.9
II Прекугранична соработка	5.6	5.7	5.8	17.1
III Регионален развој	20.8	29.4	35	85.2
IV Развој на Човечки ресурси	7.1	8.4	9.4	24.9
V Рурален развој	10.2	12.5	14	36.7
Вкупно	81.8	92.3	98.7	272.8

*Како што се усвоени од страна на Комисијата со финално решение COM (2008) 705 од 5 ноември 2008 годин

8.5. | Проценка на мината и тековна помош од Европската Комисија

Република Македонија доби статус на "земја кандидат" на Европскиот совет во декември 2005 година и во ноември 2010 година на Комисијата ја потврди својата препорака за отворање преговори за членство со земјата. Потребно е едногласна одлука од страна на земјите-членки да ги започне преговорите за членство. Оваа одлука го одразува напредокот постигнат досега од страна на земјата кон членство во Европската унија. Тоа значеше пресвртница на патот кон пристапување. Сепак, претворање на перспективата за членство во реалноста е процес за кој е потребно време и големи напори.

Од осамостојувањето на државата, ЕК значително ја поддржаа Република Македонија преку разни програми, како што ЕСНО, Обнова, ФАРЕ и Програма за реагирање при катастрофи. Макро-финансиска помош е обезбедена и во форма на рамнотежа на билансна поддршка. Во 2001 година, КАРДС беше промовиран за да се фокусира на политичка, институционална и економска транзиција. Во 2007 година, со цел да се насочат сите видови на претпристапна помош во една рамка и под истиот пропис, се вовеле новиот Инструмент за претпристапните Помош (ИПА), заменувајќи ја КАРДС и другите претпристапни програми. Вкупната помош на ЕК за Република Македонија од 1992 година изнесува повеќе од 1,1 милијарди евра.

8.5.1. Распределба на средства преку програмите на ЕУ

Од 1992 до 2000, помошта на Европската Унија за Република Македонија изнесуваше 475 милиони евра. Покрај хуманитарната помош која се обезбедуваше преку Канцеларијата за хуманитарна помош на Европската Комисија - ЕСНО (91 милиони евра), помошта се распределуваше преку програми како што се ФАРЕ/ОБНОВА (259 милиони евра) за реформа на стопанството, и подобрување на инфраструктурата. Исто така, Европската Комисија го поддржа платниот биланс на Република Македонија со 70 милиони евра, и обезбеди субвенционирани каматни стапки во вредност од 20 милиони евра за кредитите од Европската инвестициона банка.

1991-2001 Помош за Република Македонија од ЕЗ - Распределба во милиони евра⁴⁵

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Р Македонија										
Фаре + Обнова										
60.00			25.00	25.00	33.00	25.00	47.00	25.00		240.00
КАРДС										
									42.50	42.50
ЕСНО										
36.52			9.15	0.00	0.00	0.40	43.00	3.35	3.15	95.57
Медиуми										
		0.05	0.28	0.00	0.21	0.28	0.00	0.20		1.02
Демократија & Човекови права										
					0.50	0.20	n.a.	n.a.	0.04	0.74
Поддршка за платен биланс										
					40.00			30.00		70.00
Механизам за брза реакција										
									2.50	2.50

8.5.2. КАРДС програмата во Република Македонија

ЕУ е главна институција за раководење со КАРДС во регионот - Европската агенција за Реконструкција (ЕАР) - ефикасно даде значителна помош. Почнувајќи од своето работење во 2002 година, ЕАР ја презеде одговорноста за претходните програми и постигна голем напредок во имплементацијата на КАРДС програмата. Помошта од страна на Агенцијата во земјата изнесува околу 326 милиони €. Од октомври 2008 година, повеќе од 98% од вкупниот број на проект беа договорени, а повеќе од 92% исплатени. ЕАР прекина со работа на крајот на 2008 година. Сите КАРДС програми, почнувајќи од 2004 година, сега се под одговорност на Делегацијата на ЕК во РМ. По кризата од 2001 година, помошта од ЕК главно се однесува на рехабилитација и реконструкција на инфраструктурата, како и реформи во полициски активности. Интензивната поддршка на реформите во полицијата има значителен придонес за процесот на стабилизација. Во земјата се постигна политичка и економска стабилност по кризата, обемот на финансиска помош беше проширен со изградба на институциите во клучните области на ЕУ *acquis communautaire*. Четирите приоритетни области беа идентификувани во Националната стратегија 2002-2006: демократија и владеењето на правото, економски и социјален развој; правдата и внатрешните работи, животната средина и природните ресурси.

⁴⁵ http://www.delmkd.ec.europa.eu/mk/bilateral-relations/eu-assistance/past_assistance.htm

Табела 3: КАРДС средства 2002-2006 на Република Македонија (во евра)

Сектор	2002	2003	2004	2005	2006	Вкупно
Демократија и владеење на правото	17	12	11.5	17	10.1	67.6
Економски и социјален развој	11.5	11	15	8.6	13.1	59.2
Правда и внатрешни работи	7	12.5	24	9.5	7.6	60.6
Животна средина и природни ресурси	~	1	2	2	1.3	6.3
Друго ⁴⁶	6	7	6.5	7.9	7.9	35.3
Вкупно средства	41.5	43.5	59	45	40	229

Помош во областа на демократијата и владеењето на правото придонесе за засилено спроведувањето на Охридскиот рамковен договор, кој предвидува правична застапеност на етничките заедници на земјата во јавната администрација и бара пренесување на некои од одговорностите на локалната самоуправа. ЕК за поддршка на јавни финансии и усогласување на административната структура со *acquis* ја подобри одговорноста на државата и нејзините капацитети за планирање. Поддршка на граѓанското општество придонесе за подобрување на меѓуетничките односи и за заживување на невладиниот сектор.

Во областа на економскиот и општествениот развој, пред-пристапна помош преку зајакнување на капацитетите во клучните институции, суштинска поддршка на МСП секторот и прифаќањето на *acquis* во внатрешниот пазар помогна за подобрување на инвестиционата клима. Одреден напредок е постигнат и во безбедноста на храната, ветеринарната и фитосанитарната област. Инфраструктурните проекти помогнаа да се подобри снабдувањето со вода и канализациони системи, а патиштата и граничните премини се надградени. Поддршката е обезбедена за развој и имплементација на вработување, како и акциони планови за подобрување на стручното образование и обука. Темпус Програмата од 1997 година обезбеди значителна поддршка за модернизација и реформа на високото образование. Во областа на правдата и внатрешните работи помошта од ЕК придонесе за зајакнување на капацитетите и структурите на судската власт, на пример, преку воспоставување на Судскиот Институт за обука и поддршка на Јавното обвинителство. КАРДС помошта резултираше со реформскиот процес во полицијата, подобрување на капацитетите на полицијата, како и зголемување на безбедноста на границата. Со програмата

⁴⁶ Вклучувајќи тековни трошоци на ЕАР

КАРДС за поддршка на националниот центар за баратели на азил бил изграден Центар за азиланти и биле донесени постапки за миграција во согласност со законодавството и стандардите на ЕУ. Помошта на ЕК во областа на животната средина резултираше со натамошно усогласување на националното законодавство со стандардите на ЕУ и во изработката на кохерентна стратегија за животна средина со цел за одржлив развој.

8.5.3. ИПА програма во Република Македонија (2007-2013)

ИПА 2007 национална програма за помош при транзиција и градење на институции има цел да обезбеди поддршка во процесот на пристапување, во областа на демократијата и владеењето на правото. Претходните КАРДС достигнувања, обезбедија поддршка на реформите во полицијата, на која и беше даден највисок приоритет, судските реформи, како и ревидирање и имплементација на стратегијата за реформа на јавната администрација, вклучувајќи правичната застапеност и граѓанските прашања. Целта и понатаму останува за градење на капацитетите за децентрализирано управување со фондовите на ЕУ.

Што се однесува до активностите поврзани со *acquis*, значителна поддршка ќе биде посветена на даночната администрација со цел да се зајакнат регулаторните тела и административните капацитети и да се поддржи земјата во согласност со стандардите на ЕУ, особено во областа на осигурување надзор и енергија, со цел да се придонесе во подобрување на услугите за потрошувачите, како и за подобрување на деловната клима. Понатамошните активности ја утврдија потребата за подобра статистика во согласност со стандардите на ЕУ, усогласување на националната царинска легислатива со европското законодавство, и зајакнување на граничните контроли.

Во согласност со проекти за ИПА 2007 година и претходните КАРДС достигнувања, Национална програма за Компонента I за 2008 година предвидува зајакнување на административните капацитет на надлежните институции за да се обезбеди силно и ефикасно управување со ЕУ фондовите. Тоа понатаму има за цел обезбедување на техничка и материјална помош за приоритетните институции, вклучувајќи ги Собранието, Дирекцијата за заштита на личните податоци, Народниот правобранител и Одделението за спроведувањето на Стратегијата за Ромите, кои имаат клучна улога во обезбедувањето соодветни нивоа на транспарентност и одговорност и заштита на основните права на граѓаните. Исто така, националната програма предвидува помош за поттикнување на развојот на граѓанското општество и дијалог.

Во врска со социо-економски критериуми, помошта од ЕК има за цел зајакнување на конкурентноста на економијата и дополнително подобрување на инвестициската клима и

деловното опкружување со обезбедување на поддршка преку Менаџментот и Бизнес Услуги за поддршка. Во однос на способноста да ги преземе обврските од членството во ЕУ, поддршка е дадена во област на слободно движење на стоките, јавните набавки, Царинската управа и на одредени области за да се придонесе кон развојот на земјоделскиот сектор во земјата.

Градење на ИПА 2007 искуства, подготовка на проекти и за поддршка на обуките се покажа клучна во создавање на соодветна документација за помош на ЕК и нејзината распределба која останува иста за 2008 година. И двете национални програми во рамките на ИПА Компонента I - ТАИВ 2007 и 2008 година за поддршка на учество на земјата во серија од програми на Заедницата кои се смета дека се од суштинско значење за понатамошниот процес на кохезија на земјата. Исто така се предвидува поддршка за програмирање на потребите на земјата под петте компоненти од ИПА.

Во рамките на ИПА компонента II, биле донесени различните програми за прекугранична соработка на Република Македонија за периодот 2007-2009 година. Тие се спроведуваат преку повици за предлози за унапредување на одржливиот развој во прекуграничната област. Структурните Фондови за територијална соработка, се реализира преку одредени приоритети и мерки што вклучуваат економски, еколошки и социјален развој. Техничката помош е предвидено да обезбеди поддршка на структурите на управување и спроведувањето на програмата.

Во рамките на ИПА компонентите III, IV и V, помошта од ЕУ ќе помогне да се подготви корисникот целосно да учествува во кохезионата политика на Заедницата и за инструментот за рурален развој од денот на пристапување. Затоа е потребно да се воведат во националната рамка за економски развој и вработување во стратешкото планирање и принципите за управување на раководството за имплементацијата на структурните инструменти на ЕУ.

8.5.4. Седма Рамковна Програма за Истражување и Технолошки Напредок (FP7)

Покрај ИПА фондовите, Македонија може да ги користи и другите фондови на Унијата како што се FP7 и CIP. Во овој дел ќе бидат подетално презентирани овие програми и нивните цели и можности за финансирање. За истражувачки проекти специјална програма е Седмата Рамковна Програма или скратено FP7. Буџетот изнесува 50 милијарди евра за сите држави кои ја користат програмата за периодот од 2007 до 2013 година. Оваа програма овозможува средства за ко-финансирање на истражувања, технолошки развој и демонстрациони проекти кои што се базирани на компетитивни повици за проекти и

независни оценувања на секој проект предлог посебно. Постојат четири посебни блока под кои се објавуваат повиците за проекти: Соработка (*Cooperation*) – помеѓу индустријата и академскиот свет, Идеи (*Ideas*) – се поддржува основната истражувачка дејност, Луѓе (*People*) – се поддржува напредувањето во кариерата и мобилноста на истражувачите, и Капацитети (*Capacities*) – се развиваат капацитетите на Европа за развој на Европското општество во општество базирано на знаење. Исто така постојат шест шеми на финансирање: Колаборативни Проекти (*Collaborative Projects*), Мрежа на Извонредност (*Networks of Excellence*), Координирачки и Поддржувачки Акциони Мерки (*Coordination and Support Actions, Individual Projects*), и на крајот Поддршка за Обука и Напредување во кариерата за истражувачи (*Support for training and career development of researchers*).

Повеќето од доделените проекти се даваат на конзорциуми составени од неколку т.е. повеќе партнери (фирми, факултети, истражувачки центри итн.) кои што се од ЕУ, но и од останатите делови од светот. Главната идеја позади ваквата конституција на Седмата Рамковна Програма е дека можноста за соработка и споделувањето на иновативни идеи и знаење во истражувачката дејност ќе ја направи Европа да се развие во модерно општество базирано на знаење и наука.

8.5.5. Рамковна Програма за Компетитивност и Иновации (СIP)

За иновативни цели и зголемување на компетитивноста на претпријатијата во ЕУ постои програмата СIP. “Програмата поддржува иновативни активности (вклучувајќи и еко-иновации), обезбедува подобар пристап до финансии и овозможува поддршка на бизнис услугите во регионите. Поддржува и поголема потрошувачка и користење на информатички и комуникациски технологии (ИКТ) и помага во развивањето на информатичкото општество. Исто така промовира зголемување на искористеноста на обновливите извори на енергија и енергетска ефикасност. Вкупниот буџет на програмата изнесува 3.621 милиони евра и исто како и останатите програми е проектирана за периодот од 2007 до 2013. СIP има три главни дела: Програма за претприемништво и иновации (EIP) која што е фокусирана на развојот на малите и средни претпријатија, нивниот претприемнички дух и новите иновативни производи; Програма за поддршка на информатички и комуникациски технологии (ICTPSP) со основен фокус на развојот на ИКТ; и Интелигентна Енергија Европа (IEE) чиј што примарен фокус е пронаоѓањето на одржливи нови енергетски решенија. Македонија како земја кандидат за членство во ЕУ, влага во групата на асоцијативни земји кои што се квалификувани да аплицираат за фондови од СIP. Неодамна Владата го плати влезниот билет за учество во оваа програма и со тоа им се овозможува на македонските претпријатија да аплицираат за средства со сопствени проект предлози. Овој влезен билет е овозможен преку

буџет со поддршка од ИПА. Меморандумот за разбирање е потпишан само за Програмата за претприемништво и иновации, додека преговорите се уште траат за Програмите за информатички и комуникациски технологии и Интелигентна енергија Европа. Министерството за Економија исто така планира разни промотивни активности за зголемување на информираноста за оваа Програма преку разни конференции, интернет страницата на Министерството, јавни (Рамковна Програма за Компетитивност и Иновации), Competitiveness and Innovation Programme 2007-2013. Влезни билети се износи што секоја земја мора да ги уплати на Европската Комисија за да може правните и физичките лица од таа земја да аплицираат за фондови со сопствени проект предлози, настани, TAIEХ семинари, итн. Сепак, се досега вакви јавни настани за промоција на СРР во Македонија не се забележани и ресорните Министерства се сèште слабо информирани за можностите за финансирање што постојат во ЕУ.

8.5.6. Преглед на релевантни меѓународни финансиски институции, мултилатерални и билатерални минати и тековни видови на помош

По кризата од 2001 година, државата има добиено значителна помош од меѓународните агенции. Сите големи Меѓународни финансиски институции (МФИ) се присутни, како што е Светската банка, која е најголем кредитор на земјата, ММФ, чие мулти-годишен стенд-Бај аранжман започна од 2005 до 2008, Европска Инвестициона Банка и Европска Банка за обнова и развој (ЕБОР). Земјите-членки, како и други земји (на пример САД, Норвешка и Швајцарија), исто така, обезбедија значителна финансиска поддршка. Меѓународни финансиски институции и билатералната финансиска помош не само што придонесоа за стабилизирање и подобрување на политичката, економската и социјалната ситуација во земјата, туку исто така ја надополнија агендата за пристапување во ЕУ.

Во областа на реформата на јавната администрација активни се неколку донатори. На пример, Велика Британија ја поддржува Владата со зајакнување на административните капацитети посебно во ЕУ интеграцијата. Владата на Норвешка, преку проектот NORMAK обезбедува поддршка за развојот на политиката на капацитетите за неколку органи на државната управа. Француската Влада обезбедува обука за поддршка на владините службеници. На системот на ОН (особено УНДП) обезбедува целокупна координација за поддршка на владата, како и за јакнење на капацитетите. Холандија обезбеди помош на Државниот завод за ревизија и на царинската администрација во областа на увоз, поедноставени постапки, анализа на ризик, транзит и развојот на ИТ стратегијата. Реформата на јавната администрација во фискалната сфера е поддржана од страна на ММФ и на

Холандија. Во однос на судските реформи, земјата добива значителна поддршка од широк спектар на меѓународни донатори, особено од Светската банка.

Со цел да се подобри бизнис климата, вклучувајќи го и финансискиот сектор, широко распространета поддршка е дадена од страна на Светската банка, ЕБОР и УСАИД. Германија ја поддржува земјата за усогласување на *acquis* во однос на законската регулатива за супервизија на осигурување и основање на Агенција за супервизија на осигурување. Во подобрување на заштита на правата на сопственост во земјата, која е од суштинско значење за здрава бизнис клима и за привлекување на странски директни инвестиции, Светската банка има преземено голем број на проекти за поддршка на реформата во катастарот. Комплементарна помош е обезбедена од страна на Холандија и од Шведска за поддршка за градење на капацитетот и обука во областа на управување со земјиштето, за регистрација на недвижен имот и катастарот.

Во областа на развојот на образованието, во Холандија се иницираше серија на проекти насочена кон подобрување на квалитетот на учењето и учество во едукативни програми на ниво на училиштата за нивно јакнење и модернизирање. Исто така, посебно внимание е посветено на подобрување на состојбата на Ромите преку помагање за да се зголеми процентот на ромските деца во основното образование. Исто така постои и драгоцената поддршка во оваа област од страна на УСАИД и Фондацијата за образование на Ромите.

Во областа на транспорт и животна средина главните играчи се Светската банка, ГЕФ, ЕБОР, Германски КФВ банка за развој, и KfW-Австрија. Преземени се одредени напори во секторот животна средина, развој на инфраструктурата, како цврст отпад и третман на отпадни води, како и поддршка за развојот на Националниот Стратегија за инвестиции во животната средина. Преку КФВ банка за развој, Германија ги поддржува урбаните и руралните средини, водоснабдувањето и отпадните води. Во исто време, институционалните капацитети на корисници се зајакнати преку соодветни придружни мерки. Шведска им помогна на неколку пилот-општини во развојот на локалните еколошки акциони планови за создавање методи и пристапи усвоени од страна на соодветните Министерства, кои се користат во целата земја.

Шведска, со нејзиното големо портфолио во областа на земјоделството, обезбеди континуирана поддршка на развојот на добро функционирање и пазарно ориентирано организирање на земјоделците, како и зајакнување на федерацијата на фармери, вклучувајќи и развој на политики, институционално зајакнување и развој на бизнисот, како и поддршка на националниот земјоделски советодавен систем (МААСП). Покрај тоа, Шведска има воспоставено добра соработка помеѓу статистички служби на двете земји, што помогна да се подобри земјоделската статистика.

Секретаријатот за Европски прашања на Владата на Република Македонија, со цел да ја зајакне донаторската присутност во државата ја води севкупната донаторска координација со организирање на состаноци за соработка со претставници на билатерални и мултилатерална институции. Јасно е дека пред да се влезе во дискусии на секторско ниво, договорот треба да биде постигнат помеѓу корисниците и донаторите според водечките принципи. Ова беше утврдено од страна на работната група на донатори (ЕЗ, Светската банка, ООН, Австрија, Шведска, САД и Швајцарија) и СЕП, како и Министерството за финансии. Јадрото на оваа, како и понатамошната употреба на "Програмата за пристап" (РВА), која се одразува со дефиниции од страна на ОЕЦД и на елементи на Париската декларација за ефективност и гарантирање дека нејзиното спроведување се одразува, ја надополнува и ги зголемува напорите на корисникот за да влезе во ЕУ. Владата, исто така, ја изрази својата заложба да се подобри ефикасноста на надворешната помош преку значително зајакнати владини механизми за координација, управувано од страна на ЕУ процесот за пристапување.

Донаторската координација и консултации од страна на Генералниот Директорат за проширување (DG ELARG) и Делегацијата, како и преземање не само на ниво на годишни и повеќегодишни програми за ИПА, исто така се однесува на сегашната МИПД 2009-2011. Скелетот на нацрт-документот беше презентираан пред донаторската заедница во координативни состаноци одржани во Скопје и во Брисел во октомври 2008 година. Исто така, меѓународните финансиски институции и земјите-членки (како и на корисниците), треба да им се даде можност да испратат писмени забелешки на предлог-документот на МИПД до Комисијата. Коментари се вградени во нацрт-документот на МИПД на најсоодветен начин.

Последно, но не и најмалку важно, Европската комисија организира донаторската координативна конференција во Брисел во октомври 2008 година, каде што на Комисијата и земјите-членки, заедно со меѓународни финансиски институции и не-ЕУ донатори, се согласи да биде активен и да се направи позитивен приод во однос на потребата за зајакната координација на донациите во регионот. Беше договорено дека Повеќегодишниот индикативен Плански документи (MIPDs) би можел да стане стратешки инструмент за координација на донациите и дека консултациите околу MIPD ќе се користат како клучна алатка за да се утврдат областите од заеднички интерес и можности за координација на секторот и поделба на трудот. Резултатите и плановите за акција кои произлегуваат од таквите консултации беа пријавени на донаторската конференцијата што се одржа во април 2009 година во Албанија.

8.5.7. Заштита на финансиските интереси на Европската Унија

Заштитата на финансиските интереси на ЕУ е регулирана со:

- Законот за јавна внатрешна финансиска контрола („Службен весник на Република Македонија “ бр.90/09).
- Рамковна Спогодба меѓу Владата на Република Македонија и Комисијата на Европските Заедници за правилата за соработка во врска со финансиската помош на ЕЗ за Република Македонија во рамките на спроведување на помошта според ИПА (Службен весник на Република Македонија “ бр.18/2008).
- Финансиска Спогодба меѓу Владата на Република Македонија и Комисијата на Европските Заедници во однос на третата компонента од ИПА - повеќегодишна програма за Регионален Развој
- Уредба за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите на децентрализирано управување со првите четири компоненти од ИПА (Службен весник на Република Македонија “ бр.132/2008, 119/2009).
- Уредба за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите на целосно децентрализирано управување со петтата компонента од ИПА (Службен весник на Република Македонија“ бр. 144/2008, 123/2009).
- Прирачниците за внатрешни постапки на Националниот Координатор за Авторизација (НАО), Национален Фонд (НФ) и Секторот за централно финансирање и склучување на договори (CFCD) , ресорните министерства и институциите кориснички
- Договорот за имплементација на ИПА проектите помеѓу НАО/НФ и CFCD,
- Оперативните Договори помеѓу CFCD и ресорните министерства
- Меморандумот за Соработка за заштита, откривање, известување и истрага на нередовности во врска со имплементација на ИПА помошта во Република Македонија потпишан помеѓу NAO и AFCOS
- Прирачник за внатрешни постапки на Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој
- Договор помеѓу Националниот фонд и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој за имплементација на проектите од ИПАРД според целосно децентрализираниот систем за управување

Со новиот Закон за јавна внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор, регулирана е обврската за раководителите на субјектите од јавниот сектор да го спречуваат ризикот од

неправилности и измами и да преземаат активности против неправилностите и измамите; да именуваат лице задолжено за неправилности кое ќе ги прима извештаите за неправилностите и измамите и самостојно ќе презема дејствија за спречување на неправилностите и измамите.

Внатрешните ревизори, лицата вклучени во финансиското управување и контрола и другите вработени имаат обврска за сомневањата за измами или за соодветните наоди за неправилности едновремено да ги известуваат раководителот на субјектот и лицето задолжено за неправилности. На внатрешните ревизори, лицата вклучени во финансиското управување и контрола, како и другите вработени кои известуваат за било каква нерегуларност загарантирана им е заштитата на идентитетот и правата од работен однос согласно националното законодавство.

Во функција на заштита на финансиските интереси на Европските заедници, Министерството за финансии - Управата за финансиска полиција ги координира активностите за потребите на OLAF. Одделението за координација на спречување на измами во Управата за финансиска полиција (AFCOS) е национална, средишна контакт точка во Република Македонија чија улога е помагање и поддршка на OLAF⁴⁷ во спречување на измамите. Одделението за координација на спречување на измами (AFCOS) дејствува како координативно тело кое има за задача да разменува информации со службениците на OLAF во областа на спречување на измами, корупција и било какви други нелегални активности (неправилности). Во рамките на своите активности Одделението за координација на спречување на измами има оперативна независност, но истовремено развива координациски активности во одржување на меѓуинституционална соработка. Во Одделението за координација на спречување на измами во Управата за финансиска полиција работат 3 вработени од кои еден раководител и двајца инспектори со искуство во државната управа во спречувањето на неправилности/измами, познавање на институциите и политиката на ЕУ.

Националниот Координатор за Авторизација (NAO), во системот на децентрализирано управување со ЕУ средствата има целосна одговорност за известување за секоја нерегуларност или сомневање за нерегуларност која е предмет на административна и судска постапка поврзана со користење на ЕУ фондовите. Секоја институција корисник на ЕУ фондовите има номинирано службеник за нерегуларности, кои што се одговорни за известување на секоја нерегуларност до NAO. NAO ги сумира сите извештаи за нерегуларности и ги доставува до OLAF, Европска Комисија и копија до AFCOS

⁴⁷ OLAF е специјализирана управа на Европската Комисија задолжена за спречување на измами. Мисијата на OLAF е за заштита на интересите на ЕУ во смисла на спречување на измами, корупција и било какви други нелегални активности (неправилности), вклучувајќи и неправилности и измами внатре во Европската Комисија. Делувањето на OLAF има правна основа во членот 280 од Договорот за основање на Европската Заедница.

(Одделението за координација на спречување на измами во Управата за финансиска полиција). Формата на извештаите за нередности како и пополнување на истите е регулирано согласно Водичот за пополнување на стандардна форма за известување на нередности во врска со ИПА, издадено од OLAF. Водичот за пополнување на стандардната форма за нередности во врска со ИПА е дистрибуирано од страна на НАО до оперативната структура (CFCD, ИПАРД Агенција и институциите корисници на ИПА). Исто така во рамките на проектот за „Изградба на капацитетите на ДИС структурата во Република Македонија, финансирани од КАРДС, се реализирани обуки за нередности каде што се опфатени сите институции инволвирани во имплементација на ИПА проектите.

Во првиот квартал од 2011 година Владата на Република Македонија донесе Уредба за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебната соработка, формата и содржината, роковите и начинот за известување за неправилностите. Одделението за координација на спречување на измами (AFCOS) ќе развива поддршка од тела и институции надвор од својата матична институција, кои директно или индиректно се вклучени во заштитата на финансиските интереси на ЕУ, а истовремено ќе предлага мерки законодавното и административното опкружување да ги зајакнуваат тие активности. Заради потребата од специфични знаења во областа на „заштита на финансиските интереси на ЕУ“ ќе бидат спроведени обуки за зајакнување на административните капацитети на вработените во Одделението за координација на спречување на неправилности и измами во Управата за финансиска полиција.

9.	СТРУКТУРНАТА ПОЛИТИКА И ПРОБЛЕМОТ ЗА АПСОРПЦИСКИ КАПАЦИТЕТ
-----------	---

Врз основа на преглед на литературата и претходните искуства на другите држави, се покажа дека апсорпциските капацитети е проблем кој е особено важен во однос на структурните фондови на ЕУ. Истражувања во овој труд покриваат некои општи макроекономските аспекти на проблемите за апсорпција и не приближуваат до централната тема на истражувачката работа, имено, на прашањето како да се измерат административните капацитети особено на земјите кандидати за структурните фондови.

Прво, е опишана соодветната Методологија за пресметување на апсорпција на административните капацитети на земјите-кандидати. Понатаму ќе се обрне внимание кон некои од земјите-кандидати во градењето на институционалните активности во подготовка за структурните политики на ЕУ. Ова покажува дека процесот на изготвување за програмирање на документи е централна точка на целокупното градење на институциите.

Постојат мислења поддржани од Европската комисија дека структурните политика на ЕУ треба да го забрза процесот на конвергенција помеѓу повеќе и помалку развиените земји и региони. Овие идеи се главно засновани на ендогениот раст па според тоа, човечките ресурси и институции кои се занимаваат со управување, програмирање и имплементирање на грантови од ЕУ во земјите кориснички се особено важни.

9.1. Проширување, изградба на институциите и литература за апсорпциските капацитети

Во процесот на пристапување секоја држава активно се подготвува, секоја СЕЕС (Central and East EU country) мораше да ги земе во предвид различните опции во вклучувањето во структурната политика на ЕУ и во воведувањето на нови институции поврзани во домашната економија и политиката за животната средина. Избраните опции предизвикаа - и се уште предизвикуваат надворешните шокови кои носат позитивни и негативни последици за целото општество. Со подготовката на програмски документи, како што се Националните планови за развој и за поддршка, Рамки за поддршка на Заедницата или единствени Програмски документи, кои произлегуваат од Регулатората⁴⁸ на структурните фондови на ЕУ, формални и неформални институции мора да се приспособат на новите услови со преземање на дополнителни задачи или да се заменат со новоформираните институции.

Важноста на апсорпциските проблеми зависи најмногу од институционалните фактори, како на ЕУ, така и на национално ниво. Институционални фактори на ниво на ЕУ во голема мера се поврзани со Европската комисија и нејзините услуги. Важни фактори, на пример: транспарентноста на процесот на распределба на структурните фондови и кохерентноста во употреба на различни фондови. Бауер (2001; 14-15)⁴⁹, исто така, ги нагласува типичните административни фактори како што се: проблеми на преобемната администрација и недостатокот на внатрешна вертикална комуникација и хоризонтална координација, која ги намалува организациски способности на Комисијата.

Институционални фактори на национално ниво, се поврзани со вистинската структура на економијата, платите, утврдување на институции, административниот капацитет и способност, организација на политички систем и економска политики. Заради тоа, кога ваквиот износ на трансфери е вклучен во проблемот за апсорпција, се разликуваат по важност од земја до земја. Националните фактори може да бидат под влијание од страна на

⁴⁸ Council Regulation (EC) No 1260/1999 од 21 јуни 1999 година за утврдување на општите одредби за Структурните фондови, Службен весник на Европските заедници.

⁴⁹ Bauer, Michael W. (2001); A Creeping Transformation? The European Commission and the Management of Structural Funds in Germany; Library of Public Policy and Public Administration, Kluwer, 2001

Комисијата само со мала потпора и се поврзани со барањата на општите одредби на структурните фондови.

Академскиот преглед и внатрешната литературата на ЕУ, укажуваат на отсуство на концептуална рамка за сеопфатно оценување на прашањето за апсорпција на проблемите во врска со структурните фондови. Затоа се зема во предвид литература за апсорпција на проблемите во областите како што се развој на економијата и јавното мислење. Темата за тоа како да се справат со структурните фондови е доста ретко опишана во академската литература. Што може да се објасни со овој релативно низок интерес на оваа тема од страна на Европската комисија и академскиот свет? Се разбира, може само да се шпекулира, но од една страна може да се каже дека структурната политика за ЕУ е релативно ново поле за истражување⁵⁰.

Во овој труд кратко се опишуваат феномените поврзани со апсорпцискиот капацитет, но главната тема ќе се фокусира на искористување на административни структурните фондови, особено во новите земји-членки. Релевантни материјали за трудот се многу оскудни со термини како во квантитативна, така и во квалитативна смисла. Според одредени информации, првите истражувања на оваа тема биле направени во 1997 за земјите-членки, земајќи ги во предвид истражување од други области од економијата, како што се развојот на економијата, институционална економија, економика на организации итн.

Структурната политика на ЕУ е сеуште "работа во прогрес" која и понатаму е во развој, со секој програмски период. Овие случувања на оваа тема го привлекуваат вниманието на академскиот свет⁵¹ за понатамошни истражувања и напредок.

9.2. Краток преглед на студии и проценки за апсорпциски капацитет

Различни литературни извори се соочуваат со апсорпциониот капацитет. Може да се утврдат две групи: (1) макроекономска анализа, од страна на Ерве / Холцман (1997)⁵² и (2) оценка различни студии и извештаи изготвени и објавени од страна на Европската комисија⁵³ или од страна на консултантите кои работат за Комисијата. Повеќето извори кои се користат

⁵⁰ Во последниве година од страна на Светската банка се потврди фактот дека само од крајот на 1980-тите години структурните фондови имаа ефикасно-ориентиран дизајн. Бидејќи за собирањето на материјали е потребно време да се материјализираат, премногу е рано да се процени влијанието на структурните фондови на долгорочната конвергенција.

⁵¹ Види, на пример, книги, објавени од страна на Австриската народна банка (Tumpel-Gugerell/Mooslechner, 2003) и Светската банка (Funk / Pizzati, 2003), каде што исто така, експлицитно се занимава со институционална аранжмани и идните структурни фондови во новите земји-членки.

⁵² Hervé, Ives, and Holzmann, Robert (1997); Study for the European Commission, European Institute, University of Saarland, Saarbrücken, 1997

⁵³ Види на пример, Bradley/Barry (1999); Bradley/Undiedt (2000); Bradley *et al.* (2001); Beutel (2002) CSES (2003). и редовните извештаи на European Commission (1996, 1998, 2000a, 2001, 2001a)

во оваа студија ќе бидат опишани во соодветните поглавја од трудот.

Една од првите студии за ЕУ, за теоретски и емпириски дефинирања и мерењето на проблемите за апсорпцискиот капацитет е направен во 1997 година од страна на Ерве и Холцман. Авторите се доста строги во пристапот на разгледувањето и оценувањето на академска литература и емпириските докази во однос на капацитетот на економски помалку развиените региони или земји за продуктивно искористување на големи трансфери од Буџетот на ЕУ. Бидејќи не била направена ниту претходната студија би можело само да се види нивната поврзаност со постојната литература во области како што се развојот на економијата и јавниот избор. Оваа студија, според тоа, се занимава со економските аспекти на општите проблеми за капацитетот на апсорпција, исто така се обидува да изнајде некои емпириски докази во структурните политики на ЕУ.

Европската комисија преку евалуации и извештаи ги презентира ефектите од Структурните политики од ЕУ во земјите-членки. Овие извештаи треба да утврдат дали главната цел на Структурната политика е економска и социјална кохезија, како и вистинска конвергенција помеѓу земјите-членки и нивните региони, и дали тоа се случува како резултат на оваа политика. Меѓутоа, ниту еден од овие извештаи за напредокот на структурната политика, не се занимава со апсорпцискиот капацитет на земјите-членки или кандидати за членство. Меѓутоа, во рамките на Третиот извештај за Кохезија се дадени решенија за проблемот на апсорпција (види ÖIR, 2003)⁵⁴. Студијата од ÖIR поставува прашања за влијанието на процесот на имплементација и за постигнување на резултати.

Исто така треба да се споменат редовните извештаи (1998; 1999; 2000; 2001; 2002 итн.) кои ги има објавено Комисијата од 1998 година со цел да се направи годишна проверка на земјите-кандидати за исполнувањето на критериумите. Таму, исто така, може да се најдат општи поглавја кои се занимаваат со искористување на капацитетите на овие земји, но сепак, тие не содржат квантитативни или квалитативни анализи. Врз основа на студиите на земјите (Ирска, Шпанија, Португалија, Источна Германија), и секторски студии (менаџмент, програмирање, имплементација, мониторинг и евалуација, финансиско управување и контрола), постои една група на клучни индикатори, стандарди и основните индикатори. Беа дефинирани земји за ефикасно управување со структурните фондови. Студиите се фокусираа главно на институционална подготвеност и административни ресурси потребни за

⁵⁴ ÖIR (2003); A Study on the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds; Final Report, ÖIR in association with LRDP and IDOM, commissioned by the European Union DG Regional Policy, December 2003, Vienna

управување со структурните фондови во овие три Земји-членки, и Источна Германија Länder.⁵⁵

На почетокот на 2003 година, Европската комисија објави студии, каде што се опишани клучните показатели. Беа тестирани десет СЕЕС земји-кандидати. Осум од десет земји се очекувало да станат членки на ЕУ во 2004 година, а останатите две земји (Бугарија и Романија) биле предвидени во понатамошното проширување. Биле подготвени студии за да се идентификуваат потребите за понатамошни градење на институции и за ублажување на капацитетот за искористување на ЕУ фондовите во пристапувањето. Резултатите покажуваат изненадувачки ниско ниво на административниот капацитет во осум нови земји - членки. Според овие студии, пристапувањето во областа на структурните фондови, не само што било премногу рано за земјите-кандидати, кои беа изоставени од членство во 2004 година, како што се Бугарија и Романија, но исто така било рано и за СЕЕС, кои станаа земји-членки во мај 2004 година. Во овој труд се прикажани некои од овие резултати за административниот капацитет во Унгарија, Чешка, Словачка, Естонија и Словенија. Општата рамка за прашањата во врска со апсорпциониот капацитет е накратко опишана, како и истражувањето за кохезија на Земјите-членки. Како резултат на тоа, препораки за реструктурирање или реорганизирање на системот беа предвидени со главна цел да се прилагодат во секоја земја структурните политики во согласност со ЕУ.

Најзначаен документ кој се користи за целите на овој труд е прашалник во врска со преговорите Глава 21 - структурна и регионална политика⁵⁶. Комисијата подготвува збир на прашања во врска со потребните институционалните аранжмани за административно работење на структурните фондови и ги дистрибуира до земјите кандидати за нивно завршување. Преглед на литературата и сопствени концептуални размислувања индицираат дека апсорпциските проблеми во однос на структурните фондови на ЕУ може да бидат многу важни. Ова може да не биде во контрадикција со општото мислење - како и со други емпириските наоди - решавајќи дека макроекономските ефекти на структурните фондови се многу корисни. Заклучокот е дека едноставно, без проблемите за апсорпцискиот капацитет на

⁵⁵ Сепак, искористување на капацитетите на овие земји не беа измерени експлицитно, туку само различни структурни системи за управување со фондови беа опишани во детали. Целосна свест на разликите меѓу земјите бил земен предвид и клучните индикатори за развиените земјите-кандидати. Во ова истражување се користат резултатите од овие истражувања како основа за ова истражување и за понатамошен развој на индикатори за успешно управување со структурните фондови.

⁵⁶ **European Commission (2003c)**; Communication on the Implementation of Commitments undertaken by the Accessing Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments; COM(2003) 433 final, Brussels, 16 July, 2003 и **European Commission (2003c, Annex)**; Annex to the Communication on the Implementation of Commitments undertaken by the Accessing Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments; Commission Staff Working Study, COM(2003) 828, Brussels, 16 July, 2003

ЕУ, структурната политика ќе биде дури и повеќе корисна во врска со економската и социјалната кохезија во ЕУ.

9.3.	Административниот капацитет во земјите кандидати и регионот
------	---

Прашањето на административниот капацитет во однос на користење на структурните фондови во новите земји-членки се појавија кога овие земји покажаа разлики во нивното користење на пред-пристапните инструменти, особено на Фаре фондот. Сепак, ефикасноста и функционирањето на структурните фондови може да се мери во СЕЕСs поради отсуство на структурни искуства во управување со Фондот и има различни системи за управување со вработените кога се работи за претпристапни инструменти, од една страна, и структурните фондови, од друга страна. Во овој дел од трудот, *прво* ќе биде прикажана **методологијата** што Европската Комисија ја разви во Јануари/Феврури 2002 година, која подоцна се покажа како соодветна за пресметка на апсорпцискиот капацитет на земјите кандидатки за членство. Сепак овие пресметки не биле направени за време на преговорите, ниту биле искористени од Европската комисија, бидејќи би претставувале пречка во понатамошното проширување на ЕУ. Одредени активности за градење на институциите воведени од страна на Европската комисија со цел да се подготват земјите-кандидати за структурната политика на ЕУ, ќе бидат прикажани во текстот.

Ќе бидат презентирани некои **активности за институционална надградба** воведени од страна на Европската Комисија, со цел да се подготват земјите кандидатки за Структурната политика на ЕУ. Со институционалната надградба се мисли на адаптација (прилагодување), надградба или формирање на административните структури, системски средства, човечки ресурси и програмски документи. Може да се тврди дека, за време на воведувањето на структурните фондови во земјите-кандидати, процесот на подготовка на програмски документи беше централната точка на целокупното градење на институциите. *Второ*, на почетокот на 2002 година проценки на административниот капацитет за структурните фондови, за кандидатите за членство и беа презентирани на Комисијата. Со споредување на искуства на кохезија на ЕУ, за земјите како што се Ирска, Шпанија, Португалија и Источна Германија. Од овие оценки развиени се клучни индикатори за мерење на административните капацитети на земјите-кандидати. Со резултатите од овие проценки се откриени многу нормативни и насочувачки погледи на управувањето со структурните фондови; како што се апсорпциски административни капацитети што се бара од генералниот Правилник за структурните фондови. Ова значи дека апсорпциските капацитети на земјите - членки ќе се проверуваат од страна на истите стандарди (клучни индикатори) како доволно

подготвени како земји кандидати, така што некои земји-членки може да имаат сериозни проблеми⁵⁷. Трето, ќе бидат презентирани пресметките на административните капацитети во пет земји-кандидати, имено, Чешка, Унгарија, Словачка, Естонија и Словенија. Овие пресметки се врз основа на развиена методологијата од NeI (2002a), и се тествани од Пападопулос (2003)⁵⁸.

9.4. Административно апсорпциски капацитет на државите членки

Концептот за тоа како би било возможно да се измери апсорпција на административните капацитети во земјите-кандидати, ќе биде претставен врз основа на три променливи (види NEI, 2002c)⁵⁹ како што се *перформанси, дизајн и функционирањето* на структурните фондови, многу брзо ќе се открие дека постојат ограничувања во секоја од нив, при мерењето на апсорпцискиот капацитет во земјите-кандидати. *Перформансите*, утврдуваат до кој степен на структурните фондови се управува ефикасно и ефективно, и обично може да се определи на крајот на периодот на програмирање (ex-post). Но, бидејќи новите земји-членки се во почетокот на нивниот прв програмски период, перформансите не може да се мерат за структурните фондови во овие земји. Понатаму, функционирање на структурните фондови не може да се мери во новите земји-членки, бидејќи нема ефикасно или ефективно управување со фондовите во овие држави. Затоа, најголемо внимание треба да се посвети на *дизајнот*. Варијаблите за дизајн може да се земат во предвид за создавање на услови за ефективно и ефикасно управување на структурните фондови и мора да бидат поврзани со барањата на општите одредби на структурните фондови. И двете измени во дизајнот и барањата ќе имаат влијание врз *функционирањето* и на крајот на изведбата. Меѓутоа, мора да бидат свесни дека концептот на апсорпциони стапки и апсорпцискиот капацитет е само влезно-ориентирана и затоа се доволни за да се измери економското влијание на трансферите. Горенаведените можат да бидат сумирани во следниов концепт:

⁵⁷ На пример, тука треба да се спомне случајот на Мониторинг и евалуација, а особено развој или функционирањето на информативниот систем за структурните фондови. Во случај на Европскиот Фонд за регионален развој и неговото управување и контрола на системи за 2000-2006 Програми на структурните фондови, Европската комисија (2003a).

⁵⁸ Papadopoulos, Andreas (2003); Administrative Capacity Study Phare Region – Phase 2, *Main Report*, 2nd Draft, European Commission, 19 March 2003

⁵⁹ NEI (2002c); Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds; *Sectoral Reports*, prepared by the NEI Regional and Urban Development for the EC- DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam, February, 2002

ДИЗАЈН (С+ЧР+С&А)

-----	=	Функционирање	–	Административни Капацитети	–	Апсорпција
Перформанси		Макро		Ефикасност		
		Ко-финансирање		Ефективност		

Концептот покажува важноста на правилен дизајн (*структура, човечки ресурси, системи и алатки*) како влез за управување со структурните фондови, во однос на барањата. Односот помеѓу дизајнот и барањата го определува конкретното функционирање на системот или страната за снабдување на административниот капацитет, додека вистинските способности на кандидатите да генерира проекти се гледа како на страната на побарувачката на административниот капацитет. Студијата на економскиот институт на Холандија (NEI-2002 a-b)⁶⁰ се фокусираше главно на понудата од страна на административниот капацитет. Други фактори кои ја детерминираат апсорпција се ситуации на Макро и Ко-финансирање. На крајот, апсорпцискиот капацитет само води до силна изведба на структурните фондови, како што се ефикасност и ефективност кои се целосно земени во предвид. Структурата, човечките ресурси, системи и алатки заедно обезбедија дополнителни елементи на можности за управување. *Структурата* се однесува на јасна распределба на задачите и надлежностите на националните институции што се занимаваат со структурните фондови во области како што се: (1) управување; (2) програмирање; (3) спроведување; (4) евалуација и мониторинг; и (5) финансиско управување и контрола. *Човечки ресурси* се однесуваат на способноста за детални задачи и одговорности во нивоа на: (1) изготвување на опис на работните места; (2) бројот и квалификации на персоналот; и (3) исполнување на потребите на вработувањето. Клучен фактор за успехот во управувањето на структурните фондови, се искусни и мотивирани луѓе. Јасно е дека условите во рамките на административните систем треба да се поволни за вработување и задржување на професионалци. *Системи и алатки* се однесуваат на достапноста на инструменти, методи, упатства, прирачници, процедури, формулари и др, кои им овозможуваат на организациите управување со структурните фондови да се трансформира имплицитно знаењето на поединци во експлицитна наредба дека може да се сподели преку организации. Ова е особено важно во време кога клучен персонал може да напушти некоја организација, а со тоа и ризикот од намалување на административниот капацитет ќе биде намален.

⁶⁰ NEI (2002a); Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds; *Principal Report*, Final Report, prepared by the NEI Regional and Urban Development for the EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam, February, 2002 и NEI (2002b); Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds; *Country Reports*, prepared by the NEI Regional and Urban Development for the EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam, February, 2002

Комбинирање на сразмерноста, на способноста за координација и политиката на животниот циклус, резултираат во т.н. структурни фондови за координативно управување. Структурните фондови за координативно управување обезбедуваат севкупна рамка и список на теми кои играат улога во спроведувањето на управување на структурните фондови. Тоа го нагласува нацрт планот, но, исто така, ги зема во предвид аспектите на функционирање. Идејата за координативно управување беше развиена за да се идентификуваат клучните индикатори за мерење на апсорпциските капацитети во земјите-кандидати, дури и пред нивното членство. Главната цел на оваа вежба е да се проценат било какви потреби и недостатоци во однос на моменталната состојба на нивните подготовки за Структурни политики на ЕУ. Секоја ставка на структурните фондови беше покриена, што резултира во 20 клучни индикатори (види Табела 4). Клучните показатели беа развиени за земјите-кандидати за ефикасно управување со структурните фондови. Сепак, овие клучни индикатори може да се користат при пресметувањето на административниот капацитет за апсорпција на земјите-членки во иднина.

Табела 4: Клучни апсорпциски индикатори за Државите Кандидатки

ДИЗАЈН НА КЛУЧНИТЕ ИНДИКАТОРИ⁶¹

Индикатори	Дизајн			Функционалност
	Структура	Човечки ресурси	Систем и контрола	
Управување	Одредување на МА*	Екипирање на Одделенија	Аранжмани за делегирање на задачи	Постоењето на модерна државна служба
Програмирање	Присутно партнерство	Капацитет да извршуваат програмирање	Насоки/ Прирачници за програмирање	Постоењето и квалитетот на NDP*
Имплементирање	Доделување на ИВ*	Екипирање на ИВ	Постоечки оперативни проекти за развој и процесот на управување	Апсорпција на Проектот претпристапните фондови
Евалуација и мониторинг	Одредување за следење и евалуација на одговорности	Достапност на независна стручна евалуација	Постоење на компјутеризиран систем за следење и систем за оценка	Функционирањето мониторинг систем за пред-пристапните фондови
Финансиски менаџмент и контрола	Одредување на РА* и функции	Сметководство и ревизија на стручност	Постоењето на сметководствен систем и безбедни финансиски процедури	Утврдената практика за справување со финансиски неправилности

⁶¹ NEI (2002a); Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds; *Principal Report*, Final Report, prepared by the NEI Regional and Urban Development for the EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam, February, 2002

- * MA – Managing Authority – Управен орган
- * NDP – National Development Plan – Национален развоен план
- * PA – Payment authority – Орган за плаќање
- * IB – International Bodies – Органи за спроведување

9.5.	Тестирање на клучните индикатори во 10 земји-кандидатки
-------------	--

Клучните показатели биле тестирани во 10 земји од Централна и Источна Европа. Комисијата ги презентираше резултатите од овој управен Капацитет на проучување на годишниот состанок на ИСПА партнери (Voijmans, 2003, и Breska, 2003)⁶². Прашања и препораки кои се однесуваат на клучните индикатори се поврзани со (види Nei, 2002a, Voijmans, 2003, и Breska, 2003), *прво*, институции неопходни за управување со структурните фондови (структура), *второ*, екипирање и достапност на соодветна експертиза во овие институции (човечки ресурси) и, *трето*, работни материјали, како што се насоки и прирачници или, на пример, постоењето на компјутеризиран систем за оценки кои се неопходни за известување на Европската Комисија и националната влада (системи и алатки). Дополнителни прашања за секој клучен индикатор, исто така, се поврзани со практични информации како на пример постоењето на модерна државна служба или апсорпција на претпристапните фондови (функционирањето).

За земјите-кандидати во врска со *структурата* на сите пет клучни индикатори помеѓу главните прашања се дали управувањето и надлежните органи за плаќање во одредена земја се веќе назначени и дали функционираат. Гледајќи од искуствата на кохезија на земјите на ЕУ, таму обично има само една целина (или CSF) Административно тело со неколку секторски и регионални одделенија. Развојниот систем на структурните фондови за управување во овие земји од 1989 година покажа во пракса дека тоа може да биде најефикасен систем. Во случај на СПД нема секторски или регионални оперативни програми кои треба да се подготвуваат одделно, но СДП се состои од една програма со повеќе приоритети и мерки.

Меѓу февруари и мај 2003 година, десет кандидати за членство (вклучително и Кипар и Малта, а со исклучок на Бугарија и Романија) целосно доставија 37 програми до Европската комисија (види Voijmans, 2003). Естонија, Латвија, Литванија, Словенија и Малта доставија

⁶² Voijmans, Pascal (2003); Building Institutional Capacity: From ISPA to Cohesion and Structural Funds; Annual Meeting of ISPA partners, Brussels 9-10 April, 2003, (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/ispacnf/index_en.htm) и Breska, Eric von (2003); Further indicative guidelines for the Candidate Countries: From ISPA to Cohesion and Structural Funds; Annual Meeting of ISPA partners, Brussels 9-10 April, 2003 (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/ispacnf/index_en.htm)

еден единствен документ за Програмирање. Сите други држави⁶³ се договориле со Комисијата за рамки за поддршка на заедницата и повеќе оперативни програми⁶⁴. Според препораките на Комисијата и на најдобрите практики во земјите-членки, "златно правило" е; помал бројот на институции (обично секторските министерства) вклучени во нивоата на Менаџмент и програми (Регионални и Секторски) претставени на ниво на програмирање во Земји-кандидатки, за појасна слика и повисока можност за подобра административни апсорпција на структурните фондови.

Во однос на Структурата, исто така треба да се забележи присуство на *Партнерството*, што значи дека програмирање не треба да се врши исклучиво од страна на централната администрација, но и со активно вклучување на социјални партнери, невладини организации и претставници на локалните интереси. Вклучувањето на партнерите не треба само да се обезбедат преку можноста да се посети интернет страница, со сите релевантни податоци во врска со подготовката на НДП, но, исто така, од почетокот на вклучување на партнерите во процесот на подготовка на планови за работа за подготовки на НДП. Таму каде што граѓанското општество е само покането да учествува единствено пред роковите за поднесување на програмски документи до Комисијата, може да доведе до сериозни протести и коментари, а со тоа предизвикува доцнење во целиот процесот на програмирање.

Релевантните институции на сите нивоа мораат да имаат добро обучени *човечки ресурси* кои можат да се справат со задачите за менаџирање на структурните фондови. Персоналот мора исто така да биде опремен со соодветен опис на работни задачи, додека нивното ниво на надомест треба да биде доволно конкурентно во однос на нивото на надомест во приватниот сектор. Доволен број на кандидати за слободни работни места се уште еден важен индикатор кој покажува дали претставува престиж да работат во јавниот сектор. Важни индикатори во врска со човечките ресурси вклучува и користење на искусен персонал во претпристапните инструменти и процедури како и постоењето на модерна државна служба, каде што во јавниот сектор би можеле да работат државните службеници кои можат да изградат кариера и мобилност на работа помеѓу министерствата и владините оддели.

⁶³Исклучоци од Кипар, кои поднесоа 3 Single Programming Documents, по еден за секоја цел, и Република Чешка, кои предвидоа два документи и тоа: една Цел 2 СДП за Прага и еден Цел 3 СДП. SPDs два исто така беа поднесени од страна на Република Словачка, еден Цел 2 за Братислава и еден цел 3, онаму каде што е соодветно..

⁶⁴ Полска достави еден CSF со 7 оперативни програми (6 секторски, 1 регионална). Чешка Република се предвиде една CSF со четири сектори и една регионална оперативна програма. Словаците исто така, ќе преговараат за еден цел 1 CSF придружуван од четири оперативни програми. Унгарија се претстави пред Комисијата со еден CSF со четири сектори и една регионална оперативна програма. За повеќе, видете Хорват (2004: Case Study 4).

За одржливост на структурните фондови, во управувањето со јавниот сектор, најзначајни се системи и алатки како што се: писмени процедури, упатства, прирачници и слични документи. Со овие материјали треба да се гарантира акумулација и трансфер на know-how системот.

Тековното *функционирање* на администрацијата е исто така многу важно. Мора да се обрне внимание на сите области на политичкиот циклус особено на финансиски менаџмент, контрола и спроведување, но исто така, на програмирање, следење и евалуација. За започнување на проектот во 2004 година, стекнатото искуство во предпростапната фаза мора да се искористи, секаде каде што е применливо и корисно. Клучно е организацијата да развие капацитет и да се учи од нивното претходно искуство. Најважниот индикатор на идните перформанси на структурните фондови на управување може да вклучи капацитетот на апсорпција на претпростапните фондови и проекти. Овде апсорпционата стапка може да се пресмета соодветно и за проектите на ФАРЕ, ИСПА и САПАРД програмите. Но индикаторите, како на пример постоење и квалитет на Националниот план за развој и процесот на неговата подготовка исто така може да обезбедат информации за функционирањето на администрацијата во одредена земја.

9.6.	Анализа на административниот капацитет во пет поранешни земји-кандидатки
-------------	---

Европската Комисија во својата порака до Европскиот парламент и до Советот утврди дека за да останат во игра земјите кандидати треба да ги зајакнат административните капацитети во областа на регионална политика и координација на структурните инструменти, со главната порака дека: земјите кои пристапуваат имаат потребата за понатамошно зајакнување на нивните административни капацитети. Информации кои се предвидени со предлог-новите земји-членки се детално елаборирани во Прашалникот испратен од страна на Комисијата, во пролетта 2003 година. Оваа активност би требало да ги охрабри земјите во пристапувањето да ги подготват нивните администрации за структурната политика на ЕУ до крајот на 2003 година, бидејќи Комисијата не можела да одобри средства од ЕУ доколку не се исполнети сите услови утврдени во Генералната регулатива за Структурни активности.

Меѓу другите (видете Европската комисија, 2003с, стр 3)⁶⁵, главните заклучоци на овој Извештај се резимирани на следниов начин:

⁶⁵ **European Commission (2003c)**; Communication on the Implementation of Commitments undertaken by the Accessing Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments; COM(2003) 433 final, Brussels, 16 July, 2003

- "Институционалните аранжмани за спроведување на системот се уште не се финализирани, и особено се однесуваат на Комисијата во улогата на орган за спроведување и недостаток на пишани договори помеѓу различните органи на управување и спроведување;

- Вработување на дополнителен кадар е одложена, во оние земји каде што е важно беа назначени тела, кои ќе ги превземат нивните идни задачи, особено внимание треба да се посвети на административниот капацитет на регионалната и локална администрација, јавните администрации имаат проблеми во привлекување и задржување на квалификуван и мотивиран персонал; и

- Генерално, останува уште многу да се направи".

Во следниот дел ќе се оцени административниот капацитет за апсорпција во Унгарија, Чешка, Словачка, Естонија и Словенија, респективно. Документите достапни во времето пред преговорите кои беа завршени се недоволни за да се направи анализа. Откако во втората половина на 2003 година за пристапување во однос на административниот капацитет и договарањето на релевантни документи на програмата, се уште претставуваат "работа во прогрес", ниту владата или ниту службениците на Комисијата не беа спремни да обезбедат дополнителните информации. Се користат некои клучни показатели, како што се управувањето, програмирање и имплементација во пет избрани предложени нови земји-членки со цел да се претстави административниот капацитет на овие земји за апсорпција на структурните фондови. По разгледување на некои од главните релевантните стратешки развојни документи како што се NDPs, CSFs / SPDs, и некои материјали помеѓу Комисијата и на новите земји-членки во врска со Глава 21 - структурните и регионална политика, би можело да се утврди дека ситуацијата опишана во документите е дефинитивно подобра во споредба со наодите на Пападопулос (2003).

Вистински институционалните подготовки за управување со структурните фондови започнаа во 1998-99 со воведувањето на Фаре Специјални програми за подготовка за структурните фондови (SPP), во Земјите-кандидати. Техничка помош беше комбинирана со консултантски трговски друштва и твининг аранжмани со земјите членки на ЕУ. На почетокот на тој период, беа избрани институции од земјите-кандидати за да се подготви прелиминарен програмски документи со цел подоцна да ја преземе улогата на Управните власти, надлежни платежни органи и органи за спроведување. Министерствата или министерските органи, кои вршат улогата на координацијата на органите за структурните фондови од 1998 година добија поддршка во форма на обука, семинари, студиски патувања и обуки на работното место и странската техничка помош од земјите-членки.

Меѓутоа, мора да се напомене дека споредбата помеѓу сегашниот и планираниот број на персонал може да се разликуваат од земја до земја од различни причини и, следствено, да

биде нерреално. На пример, некои министерства на одредени земји можат да претстават нерреално висок број на планиран персонал со цел да се добие одобрение за барем некои од вработените од нивните влади. Но спротивно од тоа исто така, би можеле да се применуваат, во некои земји претстави за пониски почетни броеви во преговорите за Глава 21, со цел да се движи побрзо кон саканиот број и на тој начин да постигнат подобар резултат кај Комисијата во следниот редовен извештај. Овој индикатор носи извесни ризици, затоа треба да се пресметаат средствата од страна на административниот персонал.

Не постојат одредници за бројот на вработени потребни за да работат со структурните фондови во државите⁶⁶, според тоа тешко е да се направи било каква изјава во врска со апсолутните бројки на планираниот персонал во секоја земја-кандидат. Сепак неопходно е да се направат обиди за да се идентификуваат човечките ресурси во однос на финансирањето што треба да се администрира. Кога се бараат причините за нискиот број на вработени во споредба со планираниот степен на персонал на пример во Чешка види (Q-CZ, 2003) и Словачка (Q-SK, 2003) може да се утврди дека: прво, се предвидува за институциите на владата добра можност за зголемување на степенот на човечки ресурси во сите земји-кандидати за членство во ЕУ. Поточно, ова се однесува на владините тела кои треба да се занимаваат со структурни и кохезиони фондови за управување и спроведување. Случајот на Република Чешка покажува дека нејзиното планирање на човечки ресурси изгледа едноставно нерреално од буџетски причини. Ова беше, исто така, заклучокот на Европската комисија (2003с). Второто објаснување е дека релативно е задоцнета официјалната одлука за распределба на предвидените средства за новите земји-членки. Владите на земјите-кандидати беа информирани за конкретната финансиска структура за планирање на персоналот, но се мошне рестриктивни во вработување на кадар во согласност со рамките на преговорите за пристапување. Утврдено е времето кое е предвидено; плановите беа договорени со Комисијата во летото 2002 година (види пр SI Глава 21, 2002), но точни бројки за буџетските обврски беа договорени само во декември 2002 година, во Копенхаген.

Табела 5 овозможува да се направи споредба на износите на буџетските обврски со планираниот за секоја земја кандидат - со цел да се види просечната сума на средства кои се неопходни за секој поединец. Со ова треба да се добие информација во врска со тоа, каква е реалната состојба на една земја во административното планирање на персоналот.

Прво, направена е споредба за севкупните структурните активности (структурните фондови и конезиониот фонд заедно) со вкупниот планиран број на персоналот за сите земји.

⁶⁶ Ова исто така беше еден од заклучоците на Извештаите од земјите од Nei (2002b), кои се занимаваат со клучните индикатори на административен капацитет за апсорпција на ЕУ фондовите

Во овој случај, во Словенија, еден администратор треба да управува во просек со мерната единица 4 и во Естонија само со мерната единица 1.2.

Второ, направена е споредба на буџетските обврски за структурните фондови со вкупниот број на планирани вработени. Во овој случај, средства од Кохезиониот фонд беа исклучени, но бројот на вработените остана ист како во првиот случај. Во Табела 5 може да се види, дека во случај на структурните фондови, само Словенија според (мерните единици 2.3) се подобри од (мерната единица 2.5) на Словачка, како земја со најголем износ на финансирање за да се управува од еден администратор; причината е едноставна, за да биде повисок уделот на средства од Кохезиониот фонд, во вкупните структурни дејства во Словенија.

Табела 5: Финансиски средства и поврзаноста со административниот персонал

Мерни единици и број на вработените

	1) Вкупно средства (СФ и КФ)	(2) Средства само од Структурните фондови	3) Вкупно персонал (Предвидено во 2003)	(4) = (1) / (3) Вкупно средства по службеник	5) = (2) / (3) Структурните Средства по службеник
Унгарија	2,847	1,853	1,967	1.45	0.9
Чешка	2,328	1,490	672	3.5	2.2
Словачка	1,560	1,051	424	3.7	2.5
Естонија	618	342	532	1.2	0.6
Словенија	405	237	102	4.0	2.3

Извори: Финансиски податоци се од соодветните нацрт-CSF / SPDs за Унгарија (HU НДП, 2003), Чешка (CZ НДП, 2003), Словачка (SK преговори Мандат, 2003), Естонија (EE НДП-СДП, 2003) и Словенија (Словенија СПД, 2003).

Како што е наведено погоре, не може да коментираме за поголем или помал број на персонал кој во просек е неопходен за управување со фондовите. Меѓутоа, можеме да донесеме заклучок од резултатите од Табела 5, за плановите на секоја земја во врска со персоналот кој е неопходен. Големи се разликите меѓу земјите-кандидати. Како релевантни прашања тука спаѓаат:

- Можно ли е за еден Словенечки, Чешки или Словачки службеник успешно да го апсорбира фондовите со планираните средства по службеник во просек според мерните единици 4; 3,5 односно 3,7, според кои овие земји процениле дека нивните административни капацитети треба да се дополнат со дополнителен персонал?; и
- Дали Естонија и Унгарија, можеби однапред планираат премногу персонал за ги управуваат и менаџираат фондовите на ЕУ?

Во дополние, резултатите од Табела 5 одговораат на изјавата на почетокот на оваа дискусија, имено, од буџетски причини планови за дополнителен кадар во Чешка и Словачка,

може да се нереално утврдени, но во споредба со другите земји-кандидати во овој примерок, па дури и тие можат да бидат потценети.

Во Табела 6 која, според под-индикаторот за *Структура*, само администрација во Естонија беше оценета како сеопфатна со јак капацитет и подготвена за структурните фондови. Во другите земји, сепак има одреден слабости, особено во процесот на консултации и вклучување на социјалните партнери, невладини организации и широкото граѓанското општество во процесот на програмирање за структурните фондови. Најлошо подготвена област во сите пет кандидати беше системот на *Човечки ресурси*, како и *Системи и Алатки*. Административен капацитет на ниту една земја сепак не беше оценет како доволен. Гледајќи ги под-индикаторите за функционирање, ситуацијата во Унгарија беше оценета дека е подготвена за структурните фондови, во Естонија се уште постојат одредени слабости, додека во Чешка и Словенија капацитет е недоволен. За Словачка, овој показател исто така утврдувал дека нема основа за администрирање на структурните фондови.

Табела 6: Хоризонтална и вертикална проценка на 5 земји од Источна и Централна Европа

	Унгарија	Чешка	Словачка	Естонија	Словенија
Хоризонтална проценка					
<i>Управување</i>	B	B	C	B	C
<i>Програмирање</i>	B	B	D	B	B
<i>Имплементација</i>	C	C	C	C	C
Вертикална проценка					
<i>Структура (макс.19)</i>	B(16)	B(15)	B(15)	A(18)	B(14)
<i>Човечки ресурси (макс.17)</i>	C(13)	C(12)	D(7)	C(14)	C(10)
<i>Системи и алатки (макс.10)</i>	C(6)	C(5)	D(4)	C(6)	C(5)
<i>Функционирање (макс.18)</i>	A(16)	C(12)	D(8)	B(13)	C(12)

Забелешки:

- А: Силни Капацитет: подготвени се за структурните фондови
- В: Доволен капацитет, но одредени слабости кои треба да се утврдат
- С: Недоволен капацитет, различни и сериозни слабости кои треба да се решат
- D: Недоволен капацитет, нема основа за управување со фондовите

Од сите пет земји само Унгарија и Естонија постигнаа резултат по едно "А", за секоја од нив. Овие две земји успеа да добијат три "В" и три "С". Во просек, Унгарија и Естонија

може да се види дека биле доволно подготвени да администрираат со структурните фондови, но сепак со одредени слабости. Чешка и Словенија постигнаа многу слични резултати, при што Чесите се нешто подобри во менаџментот. Различни сериозни слабости треба да се утврдат во овие земји. Со четири “Д” и само едно “Б”, Словачката администрација се уште не била доволно подготвена за структурните фондови на управување и имплементација.

Мора да бидеме свесни дека ситуацијата која се оценува тука се однесува главно на сликата во април 2003 година, а за Словенија, септември 2003 година. Затоа, за повеќето земји треба да се надеваме дека коментарите и препораките на Европската Комисијата, во меѓувреме ќе доведат до подобрување на административната ситуација.

Сите земји во примерокот ги исполниле законските барања поврзани со Глава 21 - за структурните и кохезионата политика од времето на нивниот официјален влез во мај 2004 година. Меѓутоа, администрациите во Словачка и Словенија, како земји со најслаб административен капацитет според изворите кои се користени во оваа студија, ќе успеат да бидат подготвени на начин кој ќе ги задоволи формалните критериумите на Европската комисија.

Земјите-кандидати немале можност да придонесат во преговорите за реформи на Структурните фондови во 1999 година, но морале да донесат сосема нов систем 2000-2006, дури и значително различен од оние во пред-пристапувањето. Овде улогата на Европската Комисијата беше да помогне на сите овие земји да го следат генералниот Правилник за структурните фондови колку што е можно поригорозно со тоа што ќе се зголеми нивниот административен капацитет за апсорпција. Според тоа, може да се очекува дека разликите во управувањето со структурните фондови од земја до земја била релативно мала во земјите-кандидати во 2004-2006. Во врска со апсорпција во СЕЕС истакнав дека клучните индикатори развиени и тествани овде се покажаа како соодветна алатка за презентирање на административниот капацитет на одреден земја кандидат во одредено време. Затоа, оваа методологија треба дополнително да се развива и користи исто така и во иднина кога ќе се прави студиска анализа на ситуацијата во земјите-членки. Податоците за овој труд кој се однесува на земјите кандидати за членство во ЕУ, се од почетокот на 2004 година, кои сигурно изминатиот период бележат значителен дополнителен напредок во градење на институции и јаки административни капацитети. На Комисијата, ова ќе им овозможи распределба на многу повеќе средства за инвестиции со повисок потенцијал на апсорпција, како и на концентрација на инвестиции главно околу градење на институции. Денес, можеме само да шпекуира за тоа дали добра или лоша апсорпција на административните капацитети имале кандидатите за членство и, последователно, во врска со заканата од непотрошените финансиски ресурси распределени од структурните фондови.

Сепак, напредок на полето на подобрување на административниот капацитет благодарение на структурни политика на ЕУ, можеби е најзначаен како индиректна долгорочна придобивка на ЕУ интервенции во ЕУ кохезија и за во иднина, во новите земји-членки.

10. АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Административна структура на земјата е дефинитивно еден од најсилните критериуми кои треба да бидат земени во предвид кога се однесува на управувањето со структурните фондови. Сите процедури за управување и спроведување на структурните фондови често се долг, тежок процес и има потреба од човечки ресурси, процедури и инструменти, подготовка, елаборација и имплементација на проекти, кои на крајот често доведува до приговори, како што се: "структурните фондови и субвенциите не се вредни за сите напори". Во исто време, успешно извршување на структурната политика на ЕУ зависи од овие процеси и како последица на тоа е успехот на националната политика за развој. Комисијата нагласува дека комплексноста на управување е заедничка за земјите-членки и Комисијата, па затоа се смета дека подобрувањето е можно само преку меѓусебна тесна соработка.

Република Македонија во делот на регионалната политика и координација на структурните инструменти треба да го спроведе законодавството на Европската унија во насока на користење на структурните фондови и Кохезиониот фонд по добивањето на статусот земја членка во ЕУ. Градењето на административните капацитети претставува суштински фактор за ефикасно искористување на Европските фондови за економски и социјален развој во пред-пристапниот период.

Придонесот на ова истражување претендира да се осознаат условите (економски и институционални) за проценување на административните капацитети. Ова прашање е особено значајно за земјите кандидати за кои користењето на претпристапните фондови е посебно значајно со цел постигнување на конвергенција т.е. приближување кон условите на земјите членки. Во нашата литература е посветено малку внимание на анализите и истражувањата на апсорпциските капацитети на Република Македонија од ЕУ фондовите и затоа оваа анализа би била во прилог на оскудните содржини. Анализата на апсорпцискиот капацитет е многу значајна во оваа фаза од евроинтеграциските процеси на Република Македонија. Државата се наоѓа во фазата на првично користење на овие фондови и затоа е многу значајно да се стекнат повеќе сознанија за механизмите, основните принципи и соодветната политика изградена од страна на ЕУ за користењето на фондовите. Постигнувањето на значителен напредок во полето на подобрување на административниот капацитет, благодарение на структурната

политика на ЕУ, која можеби е најзначајна индиректна долгорочна придобивка на интервенциите од ЕУ во новите земји-членки.

Административниот капацитет за апсорпција на странската помош е од перспективна важност за аспирациите на Република Македонија за пристапување кон ЕУ, како и за процесот на социјален и економски развој на земјата. Анализата на административниот апсорпциски капацитет може да се изврши според институционалната рамка за управување со странска помош. Во оваа фаза се земаат во предвид три аспекти:

1. Институционална подготвеност;
2. Човечки ресурси; и
3. Постапки и инструменти.

10.1.	Институционална рамка на Република Македонија за користење на странска помош
--------------	---

10.1.1. Институционална подготвеност на Република Македонија

Институционалната рамка одредува колкава е ефикасноста и ефективноста на националните власти за спроведување на проектите финансирани од странска помош. Во оваа смисла ефикасен систем за управување со проектите е важен за конечниот успех за искористување на средствата од фондовите. Според Регулатива (ЕЗ) бр. 718/2007 од 12 јуни 2007 година за спроведување на Регулативата (ЕЗ) бр. 1085/2006 на Советот за воспоставување инструмент за претпристапна помош (ИПА)⁶⁷, во Република Македонија странската помош се координира преку следните тела и органи:

(а) **Националниот ИПА координатор**, кој го назначува земјата–корисничка. Тој е висок функционер во владата или во државната администрација на земјата–корисничка и ја обезбедува целокупната координација на помошта во рамките на ИПА Регулативата;

(б) **Стратешки координатор за компонентата за регионален развој и за компонентата за развој на човечки ресурси**, го назначува земјата – корисничка со цел истиот да обезбеди координација на компонентата за регионален развој и компонентата за развој на човечки ресурси под одговорност на националниот ИПА координатор.

(в) **Надлежен координатор за акредитација**, го назначува земјата – корисничка. Истиот е висок службеник во владата или во државната администрација на земјата – корисничка.

⁶⁷ <http://www.sep.gov.mk/content/Dokumenti/MK/Regulativa%20%2012%20juni%281%29.pdf>

(г) **Национален координатор за авторизација** е висок службеник во владата или во државната администрација на земјата – корисничка. Како раководител на националниот фонд, да има целосна одговорност за финансиското управување со средствата од ЕУ во земјата - корисничка; истиот е одговорен за легалноста и регуларноста на основните трансакции и е исто така одговорен за ефикасно функционирање на системите за управување и за контрола според ИПА Регулацијата.

(д) **Национален фонд**, е тело во одредено владино министерство на земјата - корисничка со централна буџетска надлежност. Националниот фонд дејствува како централна благајна и е одговорно за задачи од областа на финансиско управување со помошта според ИПА Регулацијата, под одговорноста на националниот координатор за авторизација. Истиот 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.

(ѓ) **Оперативна структура по компоненти на ИПА или по програма**, претставува тело или збир на тела во рамките на администрацијата на земјата - корисничка. Оперативната структура е одговорна за управувањето и спроведувањето на дадената програма или програми, во согласност со принципите на стабилно финансиско управување.

(е) **Орган за ревизија**, го назначува земјата – корисничка и истиот е функционално независен од сите учесници во системите за управување и контрола и соодветствува со меѓународно прифатените стандарди за ревизија. Органот за ревизија е одговорен за проверка на ефикасното и стабилно функционирање на системите за управување и за контрола.

10.1.2. Човечки ресурси за управување со ЕУ фондовите

Со цел да се обезбеди успешна имплементација на странската помош, административниот систем мора да биде способен за регрутирање и одржување на високо квалификувани персонал, соодветно мотивирани да ги вршат своите задачи. Релевантните институции мора да има добро квалификувани човечки капацитети, вработување на добро обучени професионалци, со цел за оптимално спроведување на проекти финансирани од ЕУ. Критичен аспект во врска со капацитетот на апсорпција на странска помош е достапноста на човечките ресурси со соодветно ниво на квалификација. Со цел да се обезбеди сеопфатна слика, состојбите во оваа област ќе бидат анализирани во три димензии:

а) *Достапноста на човечки ресурси.* Бројот на образовани кадри во Република Македонија континуирано се зголемува во изминатите години, па според тоа може да се утврди дека има доволен капацитет на лица, кои би биле ангажирани и успешно би ги извршувале активностите за користење на странска помош. Сепак, за поддршка за зголемување на капацитетите неопходно е да се превземаат идни активности за професионален развој и обука.

б) *Стручна подготовка.* За имплементација на странска помош неопходно е високо квалификуван персонал, со висок степен на специјализација во конкретно дефинирани области, кој укажува на потребата да се организираат курсеви за континуиран развој за лица кои веќе поседуваат одредени вештини. Семинари, работилници, обуки на различни теми се спроведени и успешно применети во подготовката на проекти и нивна идна реализација и имплементација, со цел успешно да се апсорбираат средствата од ЕУ фондовите.

в) *Ниво на мотивација.* Во изминатите години во Република Македонија се бележи намалување на високо квалификуван кадар во владините институции и одлив на истите кон приватниот сектор. Приходите на вработените во јавната администрација во Македонија, не доволно ги мотивира државните службеници да го продолжи развојот на кариерата во државните институции.

10.1.3. Процедури и инструменти

Одржливост на странска помош е предвидено со постоењето на ефикасни процедури и инструменти. Овие постапки и инструменти се поврзани со соодветни упатства, методи, прирачници и форми. Системот на постапки и инструменти, за ефикасност мора да гарантираат акумулација и пренос на знаења. Постоењето на такви системи и инструменти ја намалува ранливоста на институциите кои ги спроведуваат, го намалува негативниот ефект генериран од страна на флукутирање на персонал и го гарантира нивното ефикасно функционирање.

Генерално оперативно управување на странска помош претставува еден суштински елемент кој го одредува административниот капацитет на апсорпција на средствата обезбедени од страна на донаторската заедница. Главната улога во исполнувањето на оваа функција во Македонија се припишува на **Националниот ИПА координатор (NIPAC)** претставен од страна на Владата на РМ. Должноста на (NIPAC) лежи во областа за обезбедување на потребната поддршка за ефикасно работењето со странска помош за координација, одржување на преговори со донаторската заедница; учествува во евалуацијата

во капацитетот на апсорпција на Република Македонија од надворешната помош, партиципира во преговорите за секторските владини договори; обезбедува разновидност и ефикасност во соработка со донатори присутни во земјата, ја следи и координира имплементацијата на тековните проектните активности; обезбедување евиденција и транспарентност на соодветните активности. Механизмот за координација на странска помош во Република Македонија е поделена во 3 фази⁶⁸:

- **1. Програмирање**

- Обезбедувањето на согласност со стратешките документи (НПАА, Стратешки план);
- Собирање и анализа на податоци кои се неопходни за програмирање и координација на министерствата за проценка на потребните активности и стратегијата за финансирање на ИПА;
- Координација со НИПАК и воспоставување на секторски приоритети;
- Координирање на подготовката на предлог-проектите и Проектното фише (PF) во рамките на министерствата (одделенија и јавни агенции) и обезбедување согласност со приоритетите и условите за формата и содржината;
- • Координација со други одделенија во рамките или надвор од нејзината институција за подготовка на проекти; Подготовка на проект документација;
- Изработка и презентација на предлог нацрт проект до НИПАК.

2. Техничка имплементација

- Обезбедување на податоци во подготовка на план за јавни набавки;
- Подготовка на тендерска документација;
- Промена на тендерската документација како што се бара од страна на НАО;
- Обезбедување на навремени информации за НИПАК и НАО / ЦФЦД за потребите на техничка помош;
- Управување со проектниот тим;
- Соработка со изведувачот и логистичка поддршка;
- Обезбедување на годишни, квартални и месечни финансиски планови.

3. Мониторинг и известување

- Учество во состаноците за следењето со ЦФЦД, НАО, НИПАК и ДЕУ;
- Технички мониторинг на договорите за извршување;
- Месечни извештаи за напредокот;

⁶⁸ SPO MANUAL OF PROCEDURES

- Поддршка за НАО / ЦФЦД во финансиските документи и известувањата;
- Обезбедување на податоци за подготовката на годишниот / завршните извештаи за имплементирање;
- Подготовка на договорни планови за следење;
- Спроведување на посети на самото место, вклучувајќи ги и физичките проверки и подготовка на извештаи и списоци за следење.

10.2.	Подготвеност на Република Македонија за користење на странска помош
--------------	--

Во врска со прашањето колку ефективно се користат ИПА фондовите во РМ треба да се одреди под кои критериуми ќе се мери успехот на искористеноста на овој инструмент. *Дали е тоа бројот на склучени договори на годишно ниво, точната бројка на искористени средства за една година или пак ќе биде бројот на успешно финализирани проекти?* Не би можеле да зборуваме за успешна реализација на ИПА програмите ако гледаме само на тоа дали средствата проектирани за секоја година всушност се и реализирани таа година. Наместо тоа, ќе се добие покомплетна слика ако се земе во предвид колку од фондовите се всушност реализирани во проекти од кога се потпишани финансиските договори т.е откако парите се контрактирани.⁶⁹

Македонија ја доби акредитацијата за децентрализирано управување со III и IV ИПА Компоненти, во септември 2009, додека акредитација за компонентите I и II ја доби во 2010 година, што е од голема важност бидејќи од сега натаму Владата и ресорните министерства ќе бидат целосно одговорни за објавувањето на тендерите и нивната правилна имплементација. Овој развој на настаните предизвикува одреден страв и сомнеж во ЕК околу можноста за неуспех во менаџирањето на средствата. Неофицијално причината за слабата искористеност на средствата од ИПА фондовите се смета дека е *недоволно високиот капацитет на македонските институции* за справување со вакви обврски. Друго важно прашање е поставеноста на приоритетите од страна на владата кога се прави индикативното планирање.

За разлика од Хрватска и Турција, во Република Македонија се уште постои чувство дека капацитетите не само на администрацијата туку и на економскиот сектор не се на високо

⁶⁹ ИПА фондовите проектирани за една година не мора да бидат ставени на користење таа иста година. Тие треба да бидат искористени во одредена временска рамка откако ќе бидат потпишани финансиските договори помеѓу државата и ЕК. Сепак, тие ќе треба да бидат успешно искористени во рок од пет години од датумот на потпишувањето. Овој период инаку се однесува за контрактирањето на средствата, извршување на проектните задачи и целосно исплаќање на предвидените средства.

ниво за да можат успешно да аплицираат и да ги имплементираат проектите. Поради тоа, за проектираниот период 2007/2013 Компонентата Регионална Компетитивност е изоставена и останува предизвик за властите да ја вклучат во проектираниот период 2013/2016. Оттука произлегува дека споредено со Хрватска и Турција, Македонија е послаба т.е. заостанува во ефикасното користење на ИПА. Слабиот институционален капацитет, недоволното искуство на приватниот сектор со вакви фондови и немањето соодветни обуки за нив, се само некои од факторите кои што влијаат на ваквата ситуација со ЕУ фондовите во Македонија.

Како индикатори кои недоставаат во ефективното искористување на ЕУ фондовите се сметаат: министерствата и нивните оддели одговорни за менаџирањето на ИПА и останатите ЕУ Програми се достапни да соработуваат и да споделат било каква официјална информација за менаџирањето со фондовите, некоординирано планирање на програмскиот процес и неговото остварување, недостаток од стратески документи за тоа какви проекти се од есенцијална важност во периодот 2007/2013, недоволната инволвираност на НВО во промоција на ИПА, како и слабиот капацитет на администрацијата.

Подобрувањето на апсорпцискиот капацитет во Република Македонија за ефективното и ефикасно користење на ИПА и на останатите ЕУ Фондови, бележи значителен прогрес, но и понатаму останува уште да се работи за да се надминат причините што го отсликуваат слабиот административен капацитет и недостатокот од квалитетни стратегии на земјата. Постои одреден страв дека недоволниот капацитет на администрацијата ја намалува улогата на државата во ЕУ Фондовите. Исто така комуникацијата со останатите сектори од општеството по ова прашање е на загрижувачки ниско ниво. Треба да бидат превземени одредени чекори за подобрување на апсорпциските капацитети и соодветни мерки: за координирано и поедноставно менаџирање на ЕУ фондовите, промоција на ЕУ фондовите преку јавна афирмација, квалитетни брошури, достапност на луѓето одговорни за менаџирањето на фондовите, јасни и координирани интернет страни, размена на идеи, редовни консултации со НВО, како и соработката помеѓу сите инволвирани страни за успешното менаџирање на ЕУ фондовите. Сите страни треба да работат заедно при подготовката на националните стратешки документи и на повеќегодишната индикативна стратегија (MIPD). Едукација за ЕУ фондовите преку тренинзи и програми за процедурите на ИПА и на другите Програми на Заедницата можат да и помогнат на Македонија да го зголеми капацитетот за користење и менаџирање на ЕУ фондовите и зголемување на капацитетот на апсорпција, со зајакнување на националната администрација.

Земајќи ги во предвид предходните **Национални програми за усвојување на правото на ЕУ** (2006;2007;2008;2009;2010 и 2011 година), **Извештаите за напредокот на РМ**, кои беа доставени од страна на Европската Комисија, во изминатите

(2006;2007;2008;2009;2010 и 2011 година) во рамките на *Поглавје 22, Регионална политика и координација на структурни инструменти* од ЕК, како и други клучни документи, може да се заклучи дека РМ се наоѓа на многу повисоко ниво на подготвеност и имплементација на препораките на ЕК во рамките на ова Поглавје, во врска со напредок во законодавната и институционалниот рамка, зајакнатите административни капацитети, програмирање, следење и оценување, како и во системите за финансиско управување и контрола.

Според Националната програма за усвојување на правото на ЕУ од 2010 година⁷⁰, е утврдено дека тековната состојба во РМ во процесот на градење на административниот капацитет е континуиран процес којшто се реализира во текот на целата година. Согласно акредитацискиот критериум 1 од Анекс 1 од Регулацијата за спроведување на ИПА 718/2007 и воспоставената процедура за постапки за контрола во системот за децентрализираното управување со ИПА (ДИС), на редовна основа се собираат сите потребни информации во однос на бројот на нови вработувања, потребите за обуки, како и информации за реализирани обуки на вработените лица во рамки на Оперативните структури за ИПА компонентите II, III и IV.

Основа за зајакнување на административните капацитети на Оперативните структури за ИПА компонентите II, III и IV во текот на 2010 година се Анализите на обем на работа, Плановите за вработување, Регистрите на обуки, анализата за потребата од обуки и планот за обуки за 2010 година, кои се реализираат во текот на годината.

Подготвени се анализите за обем на работа и плановите за вработување за 2010 година од страна на НФ, ЦФЦД, и сите ресорни министерства/институции кориснички кои се дел од Оперативните структури за децентрализираното спроведување на ИПА средствата. ЦФЦД и НФ извршија проверка на квалитетот на анализите за обем на работа и Плановите за вработување за 2010 подготвени од страна на сите институции. Вработувањата согласно Плановите за вработување за 2010 година се следат континуирано во текот на целата година.

Владата на РМ континуирано ќе продолжи со зајакнување на административните капацитети преку интензивни обуки на структурите за управување со средствата од предпристапната помош од ЕУ, а потоа и за управување од средставта од Кохезискиот и структурните фондови на ЕУ кои се достапни на земјите членки.

Во однос на странската помош која е обезбедена во рамките на ИПА за зајакнување на административните капацитети, ќе бидат кратко наведени некои завршени и тековни проекти. Во рамките на ГАИБ националната програма за 2007 година од средствата алоцирани во рамки на инструментот “Поддршка за подготовка на проекти“ ангажиран е експерт за

⁷⁰ Национална програма за усвојување на правото на Европската унија, Скопје 28 Декември 2010

развивање на проектни задачи за воспоставување на менаџмент информативен систем (МИС). Исто така, во рамките на ТАИБ програмата 2007 година, во рамките на проектното фише 1.3, предвидени се два договори за техничка помош и еден твининг лајт договор, кои имаат за цел поддршка на ДИС системот, и тоа:

- Твининг лајт проектот кој треба да придонесе за зајакнување на капацитетите, на националниот координатор за авторизација (НАО) / Националниот фонд (НФ) и ЦФЦД. Овој проект вклучува активности за поддршка на процесите на тендерирање, исплати, обезбедување на квалитет на тендерските документи и сметководство во однос на проектите финансирани од ИПА.
- Проект за техничка помош за центар за обуки за ИПА/Договор за услуги. Проектот има за цел воспоставување на одржливо тело кое е специјализирано за спроведување на обуки во областите кои се однесуваат на регулативата, принципите на политиките на ЕУ и Регулацијата за ИПА, како и Структурните и кохезиските фондови.
- Проект за техничка помош на ДИС/Договор за услуги со кој е предвидено понатамошно развивање на административните капацитети на ДИС структурите во земјата како би се овозможило ефектно и ефикасно управување со ИПА средствата. Носител на проектот е СЕП, ЦФЦД, НФ/НАО и линиските министерства/институции кои се јавуваат како корисници на дел од техничката помош.
- Проектот за Електронски систем за управување со информации (МИС), е предвиден со цел за редовно информирање за статусот на спроведување на проектите и програмите во рамки на децентрализираното управување со ИПА помошта, како и следење и контрола на нивното спроведување како физичко така и финансиско, ќе се воспостави *Електронски систем за управување со информации*. Овој систем ќе овозможи широк пристап, како и прибирање на податоци од страна на структурите и институциите вклучени во децентрализираното управување со ИПА фондовите. Основните модули кои ќе бидат вклучени во системот се: модул за набавки и склучување на договори, модул за следење, евалуација и управување со ризици, модул за е-финансии и сметководство и модул за извештаи. Предвидено е МИС-от да биде финализиран во текот на Јануари 2011, по што ќе следи гарантен период од една година.

Исто така во рамките на ТАИБ националната програма за 2008 година предвиден е договор за техничка помош чија што цел е градење на капацитетите на децентрализираниот систем за управување (ДИС) со ИПА. Проектот има за цел да се

зајакнат административните капацитети за ефектно и ефикасно управување со проектите финансирани од ИПА средствата.

Во рамките на ТАИБ националната програма за 2008 од средствата алоцирани во рамките на инструментот “Поддршка за подготовка на проекти“ финансиран е проектот “Поддршка на оперативната структура за децентрализирано спроведување на проектите финансирани со средствата алоцирани во рамки на Националната програма за 2009 за ИПА компонентата – ТАИБ“.

Во рамките на четвртата приоритетна оска од Оперативната програма за регионален развој (2007-2009), предвидено е да се обезбеди техничка помош кој ќе обезбеди обуки за зајакнување на капацитетите на оперативната структура за регионален развој. Овој проект ќе се реализира преку 3 одделни договори:

- Техничка помош за поддршка на оперативната структура за спроведување на ОПРД/подготовка, организирање, спроведување на обуки.
- Поддршка за идентификација, проценка и селекција на проекти погодни за финансирање преку ИПА компонентата за регионален развој во делот на животна средина.
- Поддршка за идентификација проценка и селекција на проекти погодни за финансирање преку ИПА компонентата за регионален развој во делот на транспорт.
- Дополнително во почеток на 2011 година започнат е еден твининг проект за подготовка за управување со Европскиот социјален фонд финансиран од ИПА компонентата за развој на човечки ресурси – мерка за техничка помош којшто е наменет пред се за поддршка на Оперативната структура за спроведување на ИПА. Во рамките на овој проект, предвидени се обуки во сите аспекти на управување, имплементација и одржување на ревизорски траги во постапките во врска со Оперативната програма за развој на човечки ресурси. Овој проект овозможува одржување на дополнителни семинари, конференции, работилници и студиски посети во насока на зајакнување на капацитетите во Оперативната структура.

Сите горенаведени проекти значително придонесуваат за зајакнување на административните капацитети на Република Македонија за ефективно и ефикасно користење на европските фондови за економски и социјален развој, со што ја приближуваат државата кон успешно спроведување на реформите потребни за заокружување на интеграцискиот процес. Апсорпцискиот капацитет на државата е реално подобрен во изминатите години, што

може да се види според извештаите за напредок од Европската Комисија, кои тековно ги доставува до Република Македонија, каде што апсорпцискиот капацитет бележи значителен прогрес во секоја наредна година. Институциите се целосно комплетирани и подготвени да ги програмираат и успешно имплементираат проектите, со што ќе се надминат одредени слабости во врска со апсорпцискиот капацитет за користење на фондовите од ЕУ. Клучен аспект на оваа теза е дека подготовките за ефикасно користење на фондовите од ЕУ е една од најважните задачи со кои Република Македонија се соочува.

И покрај, горенаведените активности, завршени, тековни и идни проекти и ангажмани во рамките на Поглавјето 22, Регионална политика и координација на структурните инструменти, Европската Комисија во рамките на ова Поглавје, во **Извештајот за напредокот на РМ од Октомври 2011 година**⁷¹, ги утврди се следните забелешки и препораки:

“Не е постигнат соодветен напредок во законодавната рамка. Потребно е понатамошно усогласување за да се обезбеди дека кохезионата политика може да се спроведе во однос на законодавството и политиките на Заедницата. Потребно е да се воспостави законодавство кое ќе обезбеди повеќегодишно планирање и буџетска флексибилност. Има нерамномерен развој во однос на институционалната рамка. Во октомври 2009 година беше пренесено овластување за управување во рамките на Оперативната програма за развој на човечки ресурси. Подобрена е ефикасноста на ИПА структурата за развој на човечки ресурси. Соработката помеѓу Министерствата во рамките на ИПА програмата за регионален развој треба понатаму да се зајакнува. Потребни се континуирани напори во подготовката и спроведувањето на проектите и активностите во рамките на ИПА компонентата III, имајќи го во предвид подолгиот период кој е потребен за проекти. Техничката и финансиската сложеност на активностите и бројот на подготвителните чекори кои треба да се преземат пред да започнат главните инфраструктурни работи. Подготовките се умерено напреднати во оваа област.

10.3.	Искуства на Република Македонија од користење на Европските фондови
--------------	--

"Најобемно практично искуство"⁷² за користење на Европските фондови имаше Европската агенција за реконструкција, која беше затворена во 2008 година, во однос на КАРДС програмата, која беше заменета со Делегацијата на Европската унија во однос на ИПА програмата. ИПА програмата е во рана фаза на имплементација, така што претходно

⁷¹ Извештај за напредокот на РМ, Европска комисија Брисел 9 Ноември 2010 г. СЕЦ (2010)1332

⁷² Повеќегодишен индикативен планирачки документ МИПД 2011-2013

научените лекции се повеќе поврзани со исполнување на акредитационите критериуми за стабилно финансиско управување и контрола на системите, исполнувајќи ги сите услови за функционирање на проектите и обезбедување на национално кофинансирање. Што се однесува до помошта пред ИПА, проценка што е спроведена ја опфаќа КАРДС-програмата во Република Македонија за периодот 2000-2006 година, со посебен фокус на трите сектори: Економски развој, Локалниот и Општинскиот развој, како и секторот Правда и Внатрешни работи, кои добија значителен дел од целокупниот буџет на КАРДС (повеќе од 50%). Според оценувањето може да се заклучи дека релевантноста и влијанието на помош се задоволителни, додека ефикасноста и ефективноста можат да се подобрат. Одржливоста е најслабиот аспект на КАРДС програмите во земјата. Вклучување на корисниците во фазата на програмирање не било доволно често, што резултира во некои случаи со недостаток на сопственост, која исто така има влијание врз одржливоста на проектите. Недетална анализа на потребите и ресурсите се врши во фазата на проектирање, што често резултира со доцнење и не реплицира интервенции во фазата на имплементација.

Евалуација на програмата на државата ја покрива националната програма КАРДС 2006 и ИПА 2007 Компонента I, кои неодамна се завршени. Оценувањето се фокусираше на интервенција за помош, нејзината ефикасност и ефективност, како и влијанието и одржливоста. Наодите ги потврдија повеќето од точките наведени погоре. Поконкретно, во однос на интервенција за помош, заклучокот е дека целите во стратешките програмски документи не се јасно приоритетизирани и поддржани од мерливи показатели на влијание. Исто така, процесот на селекција на проекти не е секогаш поддржан од цел механизам, за да се утврдат релевантни и ефективни проекти. Во принцип, интервенциите што се користеле биле соодветни за реализација на планираните резултати и нивниот придонес за програмирање на целите, што се смета како позитивно и соодветно, но не доволно приоритетизирано. Конечно, според оценката може да се заклучи дека главните пречки за постигнување на влијанието и одржливоста на помошта се поради слабиот административен капацитет, недостаток на национална сопственост на проекти и недоволната политичка поддршка за специфични области на политиката.

Европската комисија се надоврза на овие наоди со националните власти и се обиде да систематизира научените лекции со подобрување за програмирање на проекти и проектирање, со обезбедување на обука и градење на капацитети, како и обезбедување на поцврста врска меѓу постоечките национални стратегии и програмските документи за помош од ЕУ. Повеќегодишен индикативен планирачки документ – МИПД 2011-2013, идентификува јасни приоритети и ограничен број на сектори со цел да има корист од помошта и има за цел да

обезбеди подобра дефиниција на специфични и остварливи цели, поддржани со мерливи индикатори".

Лекциите научени од претходните искуства со примена на различни проекти финансирани од ЕУ во рамките на КАРДС и друга помош од ФАРЕ, ОПДАТ и ИПА, во целина се задоволителни и демонстрираат една неопходност да се дојде до заедничко разбирање на она што треба да се постигне пред да се почне програмата.

Според научените лекции⁷³ од проектите што се спроведуваат во земјата, некои предизвици и понатака остануваат:

- "Имплементација на помош се бара да биде на флексибилно ниво пропорционално со административните стандарди во земјата. Поточно, спроведувањето на помошта се соочува со предизвици во поглед на *апсорпцискиот капацитет*, каде што националните институции имаат несоодветен кадар, во однос на квалитет и квантитет. Така, апсорпциониот капацитет мора да биде земен во предвид при програмирање на помош и насочен кон поддршка за подобрување на капацитетите на јавната администрација каде што е потребно;
- Ограничени *буџетски средства* за одржување на материјални инвестиции или за покривање на редовните оперативни трошоци и недоволно работен простор за сместување на персонал и опрема, претставуваат тесни грла за ефикасна имплементација на претпристапната помош. Затоа, од една страна програмирањето треба да ги земе во предвид ограничените буџетски средства, а од друга страна, земјата мора да додели доволно ресурси за да можат да се надополнуваат со помошта од ЕУ;
- Иако политичка волја беше најчесто израз на највисоко ниво, *националната влада се соочи со потешкотии во исполнувањето на обврските за имплементацијата на проекти*, на пр екипирање, буџетските средства, и завршување на донесувањето на клучните законски одредби или аранжмани за административно спроведување. Во текот на имплементацијата на ИПА проектите за исполнувањето на условите ќе бидат внимателно проверени, за да се обезбеди дека се исполнети обврските пред проектите да бидат промовирани и пред текот на нивната имплементација;
- *Координација на донаторите* е од големо значење во изготвувањето на програмите за помош. Останува важно да се продолжи со зајакнување на координацијата на сите нивоа и да се обезбеди непречен механизам за решавање на новите проблеми за имплементација;

⁷³ Повеќегодишен индикативен планирачки документ МИПД 2009-2011

- На национално ниво, *силна хоризонтална усогласеност* (сите министерства и сектори) би можело да се постигне преку подобрување на координација со министерствата и релевантните оддели;
- Мониторинг извештаите и практичните искуства покажуваат дека за да се намали ризикот од создавање на заостанати предмети, што се однесува до програмирањето, **проектната зрелост и силна условеност** се клучните аспекти на програмирањето. Услови треба да ги одразуваат предуслови за успешна реализација на проектот, како што ја достапноста на персонал, кофинансирање, простории и материјали".

10.4. Јакнење на административните капацитети за пристапување во ЕУ

Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија и понатаму ќе продолжи со успешна реализација на целите и активностите кои ќе бидат во функција на јакнење на административните капацитети за пристапување во ЕУ.

Во рамките на ИПА 2007 Проектот “ Јакнење на капацитетите на Генералниот секретаријат – Сектор за анализа на политиките и координација (Одделение за соработка со невладини организации)“ во првата половина на 2011 година треба да спроведе студиска посета – најдобри практики за учество во граѓанскиот сектор во процесот на креирање на политики, како и работилници/обуки за државните службеници и граѓански организации за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање на политики.

Во рамките на ИПА 2008 проектот “ Поддршка на учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање на политика и обезбедување на социјални услуги“ што ќе се реализира во 2011-2012 година, предвидени се активности за јакнење на капацитетите на вработените во Одделението за соработка со Невладините организации за имплементација и мониторирање на Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор и управување со грантови. Планското и систематско вработување на ИКТ кадри ќе се реализира преку насоки и препораки од Министерството за информатичко општество и администрација кон останатите државни органи учесници во проектите и во текот на 2011 година ќе спроведува обуки за користење на Документ менаџмент е-влада апликација.

До крајот на 2012 година административните капацитети на Министерството за финансии, меѓу другото, ќе се зајакнуваат и преку реализација на Твининг проект “Поддршка на процесот на фискална децентрализација преку зајакнување на капацитетите за стабилно финансиско управување и внатрешна финансиска контрола на локално и централно ниво“. На краткорочна основа, преку обуки за ефикасна координација на ИПА проектите во надлежност

на Министерството за финансии, ќе се зајакнуваат капацитетите за ефикасна координација на овој претпристапен инструмент.

Во функција на понатамошно јакнење на капацитетите на министерствата и органите на државната управа на среднорочна основа, до крајот на 2013 година, планирани се генерички и специјализирани обуки за Стратешко планирање и подготовка на иницијативите за следење на Годишната програма за работа на Владата на РМ кои ќе бидат испорачани од страна на Секторот за стратегија, планирање и следење при Генералниот Секретаријат на Владата на РМ.

11.	ПРИКАЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ИНТЕРВЈУТО ЗА АПСОРПЦИСКИ КАПАЦИТЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА КОРИСТЕЊЕ НА ЕУ ФОНДОВИТЕ СО ЕКСПЕРТИ ОД РЕЛЕВАНТНИТЕ ИНСТИТУЦИИ
------------	---

Истражувањето се спроведе во декември 2010 година, согласно поставената општа цел, добиените сознанија да бидат применети за креирање на соодветна политика за напредок во полето на подобрување на апсорпцискиот капацитет на Република Македонија за користење на Европските фондови за економски и социјален развој.

Времето што беше неопходно за ова истражување претставуваше лимитирачки фактор во водењето на интервјуто и анализирањето на интервјуираните. Приближувањето до институциите беше овозможено преку веќе постоечки контакти, преку колеги кои веќе работат во Делегација на ЕУ во РМ, СЕП, ресорните Министерства и НВО.

Чувствителноста на темата за апсорпциските капацитети на РМ од претпристапните фондови финансирани од Генералниот Буџет на Европската Комисија, содржи неколку негативни импликатори за досегашните практики во искористување на средствата од фондовите. Воведното писмо беше подготвено на соодветен јазик и беше пратено на сите учеснички страни, со цел да бидат кратко информирани по целта на истражувањето и со начините како би можеле контактираните лица да помогнат (Прилог 1), во исто време да им се гарантира анонимноста на сите учесници. Заедно со пропратното писмо беше испратен Прашалникот за предстојното интервју (Прилог 2), како и едноставна про-форма (Прилог 3), заради олеснување на процедурата. Овозможувајќи релевантни информации во врска со истражувањето пред интервјуто (подржано со теми на кои ќе биде дискутирано), се обезбеди кредибилитет во врска со влезниот процес со што се овозможи интервјуираните да се подготват за интервју, да бидат релаксирани за време на интервјуто и да даваат веродостојни податоци.

Анонимноста на индивидуалните учесници и довербата се етички принципи од големо значење, кои ќе му помогнат на истражувачот квалитетно да го спроведе истражувањето, земајќи го во предвид фактот дека повеќето од испитаниците се административни работници во Владата на РМ и ДЕУ. Од друга страна пак немаше никаква потреба од посебни подготовки на интервјуираните со оглед на фактот дека повеќето од нив се на работно место, каде што имаат поминато повеќе од пет години професионална кариера.

Се предвидоа да бидат интервјуирани 16 испитаници, по четири од секоја од 4-те споменати групи, но беа остварени само 12 интервјуа (Табела 7). Четворица од предвидените испитаници ги откажаа интервјуата, како резултат на непредвидливи промени на нивните планови. Учесниците беа селектирани според проценка, лица за кои сметам дека се соодветни за споделување на нивните лични ставови и практики за апсорпциските капацитети на РМ од Европските фондови, помагајќи да се одговорот истражувачките прашања и објективи.

Табела 7

Примерок	Планирани интервјуа: 16			
	Вкупно реализирани интервјуа: 12			
Претставници од институциите	4 од СЕП	4 од ДЕУ	4 од Ресорните министерства	4 од НВО
Одговорени во секоја институција	2 од СЕП	2 од ДЕУ	4 од Ресорните министерства	4 од НВО

Половина од интервјуираните овозможија за варирање на бројот и редоследот на прашањата. Повеќето од интервјуираните кои се административни работници, а исто така и повисоки претставници од Владата и ДЕУ во РМ, преферираа учество во процесот на интервјуто, со кои тие имаа контрола на ситуацијата, отколку преку пополнување на прашалник, кој може да содржи чувствителни и доверливи информации. Интересно е да се нагласи дека сите интервјуирани, после истражувачкиот вовед (кој главно беше повторување на воведното писмо и прашалникот доставена пред интервјуто), беа заинтересирани за темата и релевантни со оглед на нивното секојдневно работно искуство.

Во просек, интервјуата завземаа околу 35 до 45 минути. Времето за да се направи транскрипција и анализа, завзема во просек еден работен ден за секој интервјуиран. Техниката која беше користена за анализа на интервјуираните е содржинска анализа. Систематски се опишувата одговорените изјави и се класифицира, според категориите на прашања/одговори за да се постигнат следните цели:

1. Да се утврди институционална подготвеност и административните капацитети на РМ за користење на ЕУ фондовите;
2. Да се утврдат потенцијалните проблеми за координирано и поедноставно менаџирање за користење на средства од ЕУ фондовите за економски и социјален развој;
3. Да се утврдат и дефинираат недостатоците, кои се однесуваат на развивање на инструмент за информирање и комуникација со јавноста за промоција и афирмација на ЕУ фондовите, со цел да се зголеми знаењето кај граѓаните за придобивките од финансиските инструменти наменети за РМ;
4. Принципот на партнерство во процесот на подготовка на национални планови и програми и нивно реализирање;
5. Колкава е инволвираноста на НВО за информираноста и во промоцијата на ИПА;

На прашањата/темите за постигнување на целта на оваа теза за подобрување на апсорпциските капацитети за искористување на ЕУ фондовите во иднина од страна на РМ, како идна членка на Европското семејство, беа дадени одговори и соодветни размислувања на секое прашање од релевантните институции (ДЕУ, СЕП, Ресорните министерства и НВО). Генерално може да се заклучи дека во голем дел интервјуираните се согласуваат или имаат слични ставови за одредени теми, но исто така има и контрадикторни и противречни мислења во согласност со работата, досегашните достигнувања на институциите, вклученост на НВО итн.

ПРЕЗЕНТИРАЊЕ НА ПРАШАЊАТА/ТЕМИТЕ ОД СПРОВЕДЕНОТО ИНТЕРВЈУ

I. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОДГОТВЕНОСТ И АДМИНИСТРАТИВНИТЕ КАПАЦИТЕТИ НА РМ ЗА КОРИСТЕЊЕ НА ЕУ ФОНДОВИТЕ

На прашањето колкава е институционалната подготвеност и дали административните капацитети на Република Македонија за користење на ЕУ фондовите се доволни за апсорпција на финансиските средства, дел од интервјуираните одговорија дека подготвеноста на државата е на добро ниво, други сметаат дека е на доволно ниво или се помалку од доволни. Сите учесници вклучени во овој процес знаат дека европската интеграција е процес на најголемо прилагодување на законодавството, планирањето на

потребите и обезбедување на финансиски средства, како и прилагодување на државната управа.

- Интервјуираните експерти од ДЕУ, сметаат дека институционалната подготвеност и административните капацитети на Република Македонија се на доволно ниво, така што во поглед на ова прашање ги дадоа следните ставови и мислења:
 - “Соодветна правна и институционална рамка е предуслов за апсорпциските капацитети на земјата, што се сведува на процес на учење преку работење. Овој процес е од исклучителна важност за земјите кориснички на ЕУ фондовите и треба да се утврди дека административните органи треба да бидат подготвени за апсорпција на средствата. Државната администрација треба да биде информирана и спремна за да ги избегне причините кои можат да доведат до ограничување на апсорпциските капацитети, а тоа се:
 - “ЕУ фондовите “не се дадени“, туку тие треба да “се заработат“ – во смисла на подготовка на државната администрација за целосно менаџирање на проектите, од подготовка на проект предлог – проектно фише (програмирање), имплементирање, евалуација и мониторинг, како и финансиски менаџмент и контрола. Во рамките на својот делокруг на работни активности, администрацијата треба да ја преземе севкупната одговорност дека севкупното менаџирање на ЕУ фондовите е нејзината суштинска улога, а не некој дополнително наметнат товар“.
 - “Административниот капацитет на државата и локалните власти е првенствено одговорност на Владата па поради тоа, тие треба да одвојат средства за овие намени. Иако повеќето земји обично имаат развиен план за вработување во администрацијата, искуствата покажуваат дека вработувањето на новите кадри често се случува со одлагање. Мое мислење е дека се потребни дополнителни вработувања во Владата, ресорните министерства одговорни за имплементирање на ИПА фондовите, како и во ЦФЦД, за успешно пренесување на ДИС и понатамошна апсорпција од Структурните и кохезиони фондови за економски и социјален развој“.
 - “Во однос на обучување на кадарот Владата и ресорните министерства треба да бидат свесни дека надградбата и зголемувањето на капацитетите на нивните вработени е примарно нивна одговорност. Треба да се искористи експертската помош преку (twining) програми. Тоа претставува начин за воспоставување на структури преку користење на администрацијата од земјите членки за обука и совети за државните службеници. Зајакнувањето на административните капацитети покрај трансферот на знаења и искуства, треба да се утврдат и со вештини за примена на

знаењата, перцепција и менталитет кон создавање и менаџирање на проекти, како и создавање на про-активна администрација способна за иницијативи, иновативни пристап и партнерства“.

- Интервјуираните лица од СЕП и Ресорните министерства во најголем процент од 50% одговорија дека административните капацитети на државните службеници се на добро ниво, со некои забелешки кои се однесуваат на спроведените обуки.
 - “Што се однесува до користењето на средствата од ЕУ фондовите, т.е. целосно менаџирање на финансиските средства одобрени од ЕК, со самото добивање на акредитацијата за децентрализирано управување со средствата што ги вклучува спроведувањето на тендерските постапки, склучување на договорите и исплата на средства, Европската комисија утврди дека во РМ се исполнети критериумите определени со член 56(2) од Регулацијата (ЕК/Евроатом) бр. 1605/2002 кои се однесуваат на системите за управување и контрола, т.е. дека административните капацитети се доволно напреднати за пренесување на надлежностите“.
 - “Во врска со недостаток на кадар во ресорните министерства за спроведување на ИПА фондовите, воглавно сметаме дека според забелешките на Верификациските комисии од ЕК, кои беа тековно спроведени изминатите години, исполнет е бројот на неопходен кадар за спроведување на сите постапки за управување со проектниот циклус. Во последно време повеќе како проблем се наведуваат малите плати на државните службеници кои работат во ИПА структурите, што доведува до тоа искусните специјалисти да ја напуштат администрацијата“.
 - “Според досегашните искуства се утврдува дека во досегашните обуки во државата повеќе доминираат воведни содржини од општа природа, додека практичните тренинзи за развој на проектите се на некој начин запоставени. Р Македонија не треба да ја повторува оваа грешка и треба да ги искористи обуките за финансирање/кофинансирање на проекти, развој на предлог проекти, спроведување на проекти, надгледување и оценка на проектите. Во однос на формите и траењето на обуките, РМ треба да практикува комбиниран систем од предавања/презентации и работни семинари со директна примена на развој на специфични проекти, а не само општи и сувопарни предавања. Исто така треба да се обрне внимание и на времетраењето на обуките кои треба да бидат подолги и да траат минимум од 3-5 дена“.

- Интервјуираните лица од НВО во врска со прашањето за институционална подготвеност и административните капацитети на РМ за користење на ЕУ фондовите сметаат дека:
 - “Административните капацитети се на доволно или помалку од доволно ниво и дека за успешна програма за подигање на апсорпциските капацитети и институционална изградба потребна е комуникација и координација со НВО, заради добивање на неопходна и подетална проектна идеја, а не само проекти заради обично презентирање и искористување на доделените средства. Треба да се стимулира и учеството на НВО во формалните структури преку воспоставување на механизми за информираност за одредени одржливи проектни идеи, кои понатака ќе допринесат во соодветни сегменти во општественото живеење, ќе стимулираат успешни проекти и ќе обезбедат придонес во економскиот и социјалниот развој на државата“.
 - “На прашањата за моменталните административни капацитети и вработувања во Владата и Ресорните министерства сметам дека се исполнети соодветните критериуми и дека се надминати одредени слабости и имплементирани се препораките на кои беше укажано од страна на ЕК“.

II. УТВРДУВАЊЕ НА ПОТЕНЦИЈАЛНИТЕ ПРОБЛЕМИ ЗА КООРДИНИРАНО И ПОЕДНОСТАВНО МЕНАЦИРАЊЕ ЗА КОРИСТЕЊЕ НА СРЕДСТВА ОД ЕУ ФОНДОВИТЕ ЗА ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛЕН РАЗВОЈ

На горе наведеното прашање за потенцијалните проблеми за менаџирање на средствата од ЕУ фондовите, интервјуираните имаа различни мислења, ставови и споредбени искуства со другите држави кандидати за членство.

- Интервјуираните лица од ДЕУ во РМ за ова прашање позитивно се изјаснија:
 - “Република Македонија има значително напредното околу тоа што конкретно се презема во рамките на линиските министерства и оддели и под чие раководство се ИПА фондовите со тоа што се определени SPO (Senior Programme Officer – Виш програмски службеник) во ИПА одделенијата во секое министерство, тие комуницираат со службите на СЕП одговорни за спроведување на ИПА фондовите и другата странска помош, така што сите проектни идеи се во согласност со програмските приоритети на државата, потоа СЕП ги спроведува проектните идеи до ДЕУ на РМ, т.е. до Директоратот за проширување на Европската Комисија заедно со предвидениот буџет. Официјални документи за поедноставно менаџирање на ЕУ фондовите за економски и социјален развој, т.е. актуелниот ИПА фонд, можат да се најдат на

официјалните веб-страни на ДЕУ во РМ⁷⁴ што се однесува на (општи и посебни извори на информации за ЕУ фондовите спроведени во РМ, финансиска помош од ЕУ, тендери) ЦФЦД⁷⁵ (ЦФЦД е сектор во рамките на Министерството за финансии, кој има функција за склучување на договори и водечко тело во Оперативните структури за ИПА компонентите I-IV под системот за децентрализирано управување (ДИС) во Република Македонија), каде може да се најдат повеќе релевантни информации за постапки, тендери и активности, како и СЕП⁷⁶ (посебна стручна служба во рамките на Владата на Република Македонија, како одговор на нараснатите потреби кои произлегуваат од интензивирањето на процесот на интеграција на Република Македонија во Европската унија)⁷⁶.

- Интервјуираните учесници од СЕП, Ресорните министерства, вклучувајќи ги и структурите од Министерството за финансии, т.е ЦФЦД како одговорно тело за менаџирање на фондовите се изјаснија дека се спроведени значајни реформи:

- “ Менаџирањето со ЕУ фондовите во Република Македонија е во значителен прогрес, особено по превземените препораки и искуства од другите држави членки како и новите држави кандидатки за членство во ЕУ. ЦФЦД како тело за склучување на договори има клучна одговорност за сите активности поврзани со тендерирање, склучување на договори и плаќања во врска со проектите финансирани од (ИПА). На интернет страница можат да се видат сите потребни информации во врска со спроведувањето на проектите финансирани од ИПА Компонентите I-IV. Страницата содржи и информации за структурите за децентрализирано управување со ИПА компонентите I-IV воспоставени во Република Македонија.

Покрај тоа, на оваа интернет страница сите потенцијални корисници можат да најдат информации за можностите за користење на ИПА фондовите преку редовното ажурирање на објавите за најавени договори, отворени понуди и јавни повици за доставување на проектни предлози. Дополнително, тука можете да се најдат документи поврзани со ИПА, релевантни правни акти од ЕК, Оперативните програми, различни упатства, како и корисни линкови. информации кои ќе ве водат до успешно користење на ИПА фондовите и зајакнување на соработката помеѓу одговорните институции и потенцијалните корисници. Заедничка цел е постигнување на резултати во различни области подржани со ИПА помошта, придонесување за подобро функционирање на јавната администрација, економскиот развој и подобар квалитет на живеење⁷⁶.

⁷⁴ <http://www.delmkd.ec.europa.eu/mk>

⁷⁵ <http://cfcd.finance.gov.mk/macedonian/IPA/IPA%20key%20documents.html>

⁷⁶ <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=26>

• Интервјуираните лица од НВО сметаат дека недостасуваат важни информации за менаџирањето и спроведувањето на програмите:

- “Недостапноста на службениците од СЕП, другите министерства и нивните оддели одговорни за менаџирањето на ИПА и останатите ЕУ Програми се исто така достапни и неволни да соработуваат и да споделат било каква официјална информација за менаџирањето со фондовите. Сметам дека во овој поглед позитивните искуства од Хрватска можат да и помогнат многу на Македонија при менаџирањето на ИПА Фондовите. Забележливо е на прв поглед дека Хрватските институции кои што ги менаџираат ЕУ Фондовите се транспарентни и организационо добро поставени. Постои Централна Канцеларија за Развојна Стратегија и Координација на ЕУ Фондови која што „исвршува експертски и административни задачи кои што се поврзани со подготвувањето на Развојната Стратегија на Република Хрватска и е одговорна за целокупната координација на ЕУ Фондовите...”⁷⁷ Сите Програми на Заедницата се детално објаснети, се организираат курсеви и тренинзи за аплицирање, објавување на тендерите за проекти како и сите потребни контакти. Оваа Хрватска Канцеларија исто така е и лесно достапна за добивање на било какви информации од надвор, што само ја потврдува нејзината висока професионалност во давањето услуги. Централна Канцеларија за Развојна Стратегија и Координација на ЕУ Фондови обавува стручни и управни работи поврзани со подготовка на стратегија за развој на Хрватска. Соработува со сите тела на државната управа, невладините сектори и службите на европската комисија“.

III. РАЗВИВАЊЕ НА ИНСТРУМЕНТ ЗА ИНФОРМИРАЊЕ И КОМУНИКАЦИЈА СО ЈАВНОСТА ЗА ПРОМОЦИЈА И АФИРМАЦИЈА НА ЕУ ФОНДОВИТЕ. СО ЦЕЛ ДА СЕ ЗГОЛЕМИ ЗНАЕЊЕТО КАЈ ГРАЃАНИТЕ ЗА ПРИДОБИВКИТЕ ОД ФИНАНСИСКИТЕ ИНСТРУМЕНТИ НАМЕНЕТИ ЗА РМ

Едно од прашањата кои заслужуваат соодветно внимание на националните и регионалните органи во контекст на ефективно искористување на средствата е создавање на механизми за дистрибуција на информации за ИПА.

• Експертите од ДЕУ во РМ, во врска со развивањето на инструмент за информирање и комуникарање со јавноста за промоција на ЕУ фондовите сметат дека:

⁷⁷ Strategija.Hr, Централна Канцеларија за Развојна Стратегија и Координација на ЕУ Фондови, Хрватска <http://www.strategija.hr/Default.aspx?sec=82>

- “Националните органи кои ја имаат крајната одговорност за користење на средствата, треба да се подготват за информатичко-комуникациска стратегија во врска со ИПА, да отпочнат информативна кампања за домашната јавност и да формираат специјална единица одговорна за управување со информации и за транспарентна распределба на веродостојни и ажурирани информации за тековните финансиски средства кои се предвидени да бидат алоцирани во државата.“.

• - “ Од друга страна постои значителна информираност на заинтересираните граѓани преку ЕУ инфо центарот на Делегацијата на ЕУ во РМ, чија цел е да се обезбеди сигурност дека на јавноста и се обезбедуваат систематски, фактички, точни и сеопфатни информации. Со основањето на инфо центар на ЕУ, Делегацијата има за цел да се зафати со овој особено важен развој во јавната сфера, и притоа да ги приближи европските прашања поблиску до граѓаните. Основни цели на ЕУ инфо центарот се:

- Подигнување на свеста за Европската Унија
- Ширење на информации за ЕУ;
- Зголемување на знаењата за ЕУ, нејзините институции, тела и механизми;
- Задоволување на потребите од информации за конкретни групи кои имаат интерес и други чинители;
- Поттикнување на јавни дебати за прашања кои се однесуваат на пристапувањето кон ЕУ;
- Распространување на информации за основните вредности на Европската Унија;
- Поддршка за професионалци и истражувачи, Соработка и размена на информации со други Инфо центри на ЕУ.

На веб-страната на ДЕУ во РМ исто така може да се најдат брошури, видео презентации за ИПА, библиотеката на ЕУ Инфо-центарот со достапната литература и публикации, можат да се пронајдат сите линкови со сите ЕУ институции и органи, како и да се постават прашања за одредени теми, на кој тимот вработен во центарот дава стручни совети и соодветна литература за проблематиката“.

- Од интервјуираните лица вработени во СЕП и ресорните министерства одговорни за имплементирање на ИПА 2007-2013, во врска со информираноста и комуникација со јавноста за промоција и афирмација на ЕУ фондовите, со цел да се зголеми знаењето кај граѓаните за придобивките од финансиските инструменти наменети за РМ ги забележав следниве мислења и заклучоци:

- “Информираноста на јавноста е на умерен степен, што е резултат на незаинтересираноста на граѓаните за ЕУ фондовите, како функционираат, кои се придобивките и како да се искористат импликациите. Потребна е кампања за медиумска промовирање на ЕУ фондовите, така што ќе бидат достапни за пошироката јавност, за креаторите на политиките, активистите и другите актери. Мора да се утврдат проблемите и правилно да се адресираат прашањата кои се појавуваат во повеќе сегменти од социо-економското живеење, за да се спроведат најдобрите искуства и практики и да се помогне на државата во успешно утврдување на проектни идеи и инвестирање во одржливи проекти, координација и вклученост на сите засегнати страни, за успешна апсорпција на средствата од структурните фондови“.

- “Можам да забележам дека информираноста на јавноста за достапноста на ЕУ фондовите е на добро ниво, со оглед на фактот дека самата постапка за спроведувањето на проектниот циклус е во рамките на одредени надлежни институции (СЕП, ДЕУ во РМ, линиските министерства), кои во процесот на програмирање на проекти, т.е. доставување на проектни идеи, комуницираат со сите релевантни надлежни институции кои се во рамките на соодветното Поглавје од НПАА. Сметам дека информираноста до сите институции во рамките на примена на Европското право, придобивките и начинот на користење на средствата се доближени до пошироката јавност. Останува проблемот на незаинтересираност кај одредени институции, недоволна ангажираност и посветеност на клучни прашања и проблеми и немање волја за координација и соработка со ресорните министерства кои се одговорни за проектните идеи и понатамошно нивно проследување и реализирање во вистински одржливи проекти, за идни придобивки во најразлични сегменти од општественото живеење“.

• Лицата кои беа интервјуирани од НВО, во врска со информираноста за користење на ЕУ фондовите и придобивките кои тие ги носат, генерално дадоа слични ставови и мислења за преземање на конкретни мерки, за да се постигне поголема информираност на јавноста:

“Треба да се превземат конкретни мерки за да се надмине овој проблем на неинформираност. Мерките како: подобра дисеминација на информациите, квалитетни брошури, достапност на луѓето одговорни за менаџирањето на фондовите, јасни и координирани интернет страни, редовно ажурирање на сите потребни информации и со најновите повици за проекти, редовни консултации со НВО, тренинзи и едукативни програми за процедурите на ИПА и на другите Програми на Заедницата можат да и помогнат на Македонија да го зголеми капацитетот за користење на ЕУ Фондовите“.

IV. ПРИНЦИПОТ НА ПАРТНЕРСТВО ВО ПРОЦЕСОТ НА ПОДГОТОВКА НА НАЦИОНАЛНИ ПЛАНОВИ И ПРОГРАМИ И НИВНО РЕАЛИЗИРАЊЕ

Принципот на партнерство е еден од главните принципи во процесот на подготовка на националните планови и програми, стратешки документи, како и Повеќегодишната индикативна стратегија (MIPD), односно во фазата на програмирање, чија главна цел е да се адаптираат на планирање и програмирање на реалните потреби и ресурси, за да обезбеди ефикасна имплементација и да се изгради капацитет за развој. Покрај партнерство со Европската Комисија, постојат партнерства на национално ниво меѓу надлежните национални, регионални, локални и други јавни органи, економски и социјални актери, граѓанските организации и други претставници на граѓанското општество.

● Интервјуираните лица од Делегацијата на ЕУ во РМ, во врска со темата/прашањето за Принципот на партнерство го дадоа следното мислење:

- “Принципот на партнерство бара од сите релевантни партнери (национални, регионални, локални и други јавни органи, економски и социјални актери, граѓанските организации и други претставници на граѓанското општество) да земат активно учество од самиот почеток на планирање, со презентирање на нивното мислење и сугестии, низ целиот процес на подготовка, финансирањето, мониторинг и евалуација на активностите. Ова може да се постигне преку учество во јавни дебати, формирање работни групи и комисии. Примена на овој принцип придонесува за добивање на поголем кредибилитет и доверба на органите на државната управа од страна на граѓаните, како партнерски однос меѓу нив и вклучување на граѓаните, што се одразува со подобро разбирање и перцепција“.

● Вработените во државната администрација, т.е. Владата и ресорните министерства, воглавно делат сличен став со експертите од ДЕУ во РМ и сметаат дека:

- “Примена на принципот на партнерство претставува и механизам за зголемување на апсорпциониот капацитет на земјата, бидејќи таа зависи од мобилизацијата на напорите на широк опсег на локални и регионални партнери со цел да се определат подобри и бројни квалитетни проекти и нивна имплементација. Имајќи ја во предвид ниската финансиската состојба на регионалните и локалните актери во поголемиот дел од предпристапните земји, тоа ќе биде важно за да се воспостави силна координација со сите заинтересирани страни, вклучувајќи ги и надворешните донатори и меѓународните финансиски институции (МФИ), со цел да се зголеми и комплементарност на дополнителноста на употребата на ограничените ресурси. Вклучување на приватниот сектор исто така треба да биде активно, особено преку јавно-приватни партнерства (ЈПП), да се

надополнуваат и да го замени јавното финансирање секогаш кога е тоа можно. Силно партнерство со приватниот сектор овозможува значителни ко-финансиски договори, кои понатаму можат да го подобрат севкупниот национален капацитет за ко-финансирање и овозможи ослободен националните фондови ќе бидат издвоени за други проекти“.

• НВО во врска со прашањето за принципот на партнерство во процесот на подготовка на национални планови и програми и нивно реализирање, го дадоа следното мислење:

- “ Постои некоординираното планирање на програмскиот процес и неговото остварување. Секретаријатот за Европски Прашања е одговорно тело за ова прашање, меѓутоа планирањето кое што го спроведуваат не е ниту стратегиско ниту координирано. Внатрешната процедура е следна - СЕП им испраќа на сите владини министерства, агенции и јавни институции, финансиски план кој што е специфициран со Повеќегодишниот Индикативен План и побарува од нив да развијат проект предлози што се сметаат за приоритетни. По одреден период ги испраќаат назад сите драфтови, при што се одбираат оние што се остварливи и добро напишани до предвидената сума...Ова покажува дека владата нема кохерентна политика и дека ваквиот начин навистина не покажува каде точно се потребни средства бидејќи има министерства со послаби кадри што не можат да состават добар проект иако потребата од инвестирање е голема“.

V. КОЛКАВА Е ИНВОЛВИРАНОСТА НА НВО ЗА ИНФОРМИРАНОСТА И ВО ПРОМОЦИЈАТА НА ИПА

Искуствата од претходните земји-кандидатки, но и од земјите-држави во однос на нивното користење на структурните и кохезионите фондови потврдува дека секогаш кога не биле направени консултации со НВО и локалните партнери, шансите за успешна имплементација на проектите била помалку веројатна.

• Интвјуираните лица од ДЕУ го дадоа следното мислење:

- “НВО, локалните власти и економско-социјалните партнери, како и други заинтересирани страни исто така треба да бидат вклучени од процесот на програмирање за ИПА. Всушност, тоа треба да биде задолжително за да бидат активно вклучени, со оглед на резултатите од консултациите извршени со релевантните тела и социјални и економски партнери, вклучувајќи ги и оние во секторот животна средина, кои се составен дел на Оперативните програми за различни компоненти на ИПА. Консултациите со невладиниот сектор можат да им помогнат на властите и да допринесат многу при подготвувањето на стратешките

документи бидејќи се добро запознаени со ситуацијата на теренот. Сепак ова не е пракса во државата. Најпрво, нема никакви статистички податоци за тоа колку од НВО во Македонија имаат одобрено проекти од ИПА и од другите Програми на Заедницата и колку процентуално аплицираат редовно за грантови. Значи не е можно да се утврди колкаво е познавањето за процесите на аплицирање за ЕУ фондовите меѓу македонските невладини организации“.

- Службениците од ресорните министерства и СЕП, во врска со вклученоста на НВО сметаат дека:

- “Вклученоста на НВО е на значително високо ниво и сите НВО кои се заинтересирани за ЕУ фондовите, нивното користење и идно аплицирање за одредени проектни идеи, се навремено информирани и исконтактирани уште на почетокот на програмскиот период за секоја година поединечно, и се повикани на координирани состаноци во СЕП, заедно со сите други инволвирани страни во процесот на програмирањето (ДЕУ, СЕП, ЦФЦД, Ресорните министерства) да дадат свои одржливи проектни идеи и сугестии за ефикасно користење на финансиските средства наменети за РМ од ЕУ фондовите. По дадените предлог идеи од линиските министерства и предвидените буџети за проектите, НВО повторно се консултирани од СЕП и повикани на состанок за да ги изкажат своите ставови и предлози за измени, дополнувања на проектните идеи предложани од државните институции надлежни за нивно спроведување“.

- Интервјуираните лица од НВО сметаат дека:

- “Закажаните консултативни средби, се најчесто несоодветно закажани (за време на одмори или пак не се остава доволно време за припрема помеѓу дената кога се закажуваат средбите и денот на нивното одржување) или пак се одржуваат кога веќе Владата одлучила за какви проекти ќе може да се аплицира, така што коментарите и советите од НВО остануваат неискористени. Сметаме дека е неопходна поинтензивна соработка и координација помеѓу сите инволвирани страни заради остварување на поголем и поефикасен апсорпциски капацитет од предпристапните ЕУ фондови за економски и социјален развој на Македонија “.

Една од главните карактеристики на претпристапната помош во рамките на новиот Инструментот ИПА е тоа што ги следи правилата на структурните и кохезионите фондови, како и фондовите за земјоделство и рурален развој, вклучувајќи ја и нивната институционална рамка (Commitology), додека во исто време се подготвуваат основите за национална рамка која промовира економска и социјална кохезија и одржливи земјоделски структури. Составување на овој сложен процес е од примарно значење за правилно користење на средствата, така што ќе биде неопходен интензивен и одржлив процес на учење.

Во тој процес, земјите-кориснички, не се сами. Има многу задачи и обврските кои се поделени помеѓу Европската Комисија, земјите-кориснички и локалните власти. Принципот на партнерство останува од суштинско значење за развивање и зголемување на апсорпциониот капацитет на државите. Поврзување на економскиот ефикасност со супсидијарност и децентрализација, вклученост на локалните и регионалните актери во дизајнирањето и имплементирањето на стратегии, треба постојано да се поттикнува.

Искуствата покажаа дека е многу важно да се утврди цел спектар на методи за спроведување на ИПА програмите. За успешно искористување на ИПА фондовите неопходна е максимална примена на принципот на партнерство за сите заинтересирани страни (Stakeholders), изградба и подигање на апсорпцискиот и административниот капацитет. Република Македонија ќе мора да го промени и интелектуалниот пристап на користењето на фондовите. Искуствата на земјите кандидатки покажуваат дека не е толку важно колкав процент на пари ќе се потрошат (на тоа биле и сега се уште се концентрирани скоро сите кандидатки) туку дали тие пари ќе се трошат правилно во смисла дали ќе придонесуваат за воведување на нови методи) што значи дека ќе можеме да зборуваме за успешно искористување на ЕУ фондовите за економски и социјален развој. Сепак главниот проблем за висока апсорпција на ИПА фондовите лежи во недостатокот на висококвалитетни инвестициски проекти. Развојот на проекти не бара само време и подготовка на документација, туку и големи административни вештини, а најважно од се е и имањето на добра идеја. Проблеми се јавуваат и онаму каде што има отсуство на НВО. Треба да се стимулира и учеството на граѓаните и нивните организации во формалните структури преку воспоставување на механизми за учество. Како учесници кои можат да понудат оформени проекти според критериумите на ЕУ се јавниот, приватниот сектор, невладините организации и останати истражувачки организации што сакаат да аплицираат со сопствени предлог идеи.

Целокупниот капацитет за ефективно користење на ЕУ Фондовите на системот е на задоволително ниво во Република Македонија. Сепак неопходна е континуирана поддршка и иницијатива од самата Комисија за поагресивна промоција на нејзините програми во државата како и подобра организираност на невладиниот сектор по ова прашање, што исто така придонесуваат за слабата искористеност на овие фондови.

Како главни извори за донесување на заклучоците и соодветните препораки послужија официјалните документи на ЕУ, НПАА, Извештаите на ЕК, Регулативите, официјалните договори на ЕУ, научните истражувања, споредбените искуства со другите земји членки и потенцијални кандидати, како и интервјуто со домашни и странски експерти за ЕУ фондовите спроведено во релевантните институции. Многу е важно да се утврдат механизмите за општи информации за фондовите, иако расположливоста со информации не е доволна, тоа е еден од клучните услови за ефективната апсорпција на фондовите за економски и социјален развој.

Конечно може да се донесе заклучок според поставената општа хипотеза на ова истражување дека Република Македонија во извесен степен ги има надминато недостатоците, со зајакнување на административните капацитети, особено техничката стручност на обучениот кадар за успешно користење и имплементирање на европските фондови за економски и социјален развој, применувајќи ги позитивните искуства на земјите членки кои ефикасно и ефективно ги користеле средствата од фондовите во предпристапната фаза. Пренесено е искуството од земјите членки на ЕУ, особено на земјите кои последни пристапија во групата ЕУ-27. Сепак и понатаму постои потреба за надградба и доусовршување на администрацијата на РМ во успешно имплементирање на препораките и праксата.

Посебната хипотеза, прва потточка за зајакнување на капацитетите во ресорните министерства за успешно користење и апсорпција на фондовите и понатака се смета дека е неопходна во сите институции со извлекување на целосна корист од обуките и учењето од стекнатото искуство во согласност со соодветните компоненти на ИПА. Неопходни се понатамошни значителни подобрувања на ефикасноста на оперативните структури, како и надминување на недостатокот на меѓуминистерска соработка и координација во рамките на овие програми. Исто така, потребно е зајакнување во подготовката на проектите со цел во иднина да се обезбеди апсорпција на ИПА фондовите. Развојот на програмирање на проектите е во напредната фаза, со исклучок на секторите образование и животна средина, каде е неопходно зајакнување на капацитетите во ресорните министерства и другите институции за управување и имплементирање на проекти..

Што се однесува на посебната хипотеза од втората потточка поставена во трудот, за усогласување на националното законодавство со Европското во извесен степен е напреднато, но потребни се понатамошни напори со цел да се обезбеди спроведување на кохезионата политика во согласност со правилата и политиките на ЕУ. Повеќегодишното програмирање и флексибилноста на буџетот се недоволни.

Поединечната хипотеза, која се однесува на децентрализираниот систем на управување со претпристапната помош во Република Македонија бележи напредок. Административниот капацитет според Децентрализираниот систем за спроведување е подобрен во смисла на неопходен кадар и обука. Нацрт за воспоставување на децентрализиран систем за спроведување без “ex-ante“ беше подготвен и доставен до комисијата. Децентрализираното управување со средствата од ИПА помошта е воспоставено со цел да се овозможи управување со средствата од страна на земјите кориснички на помошта. При децентрализирано управување со средствата од ИПА помошта, Комисијата на Европската унија делегира дел од своите овластувања на земјата корисничка, но притоа ја задржува крајната целокупна одговорност за генерално спроведување на исплатите од буџетот на Европската унија. Република Македонија има крајна цел да управува со ИПА средствата на целосно децентрализиран начин без ex-ante контрола. Пренесувањето на надлежностите за децентрализираното управување со ИПА помошта без ex-ante контрола ќе се врши поединечно за секоја од компонентите. Европската комисија ја следи имплементацијата на проектите од страна на земјата корисничка и согласно договорен план постепено ги исклучува различните видови на ex-ante контрола. Во овој процес Европската комисија треба во целост да ги земе во предвид резултатите постигнати од земјата корисничка.

Според севкупните анализи, законски регулативи, Извештаи, Националните програми, споредбени искуства, проекти и програми имплементирани во државата од Европските фондови за економски и социјален развој, интервјуата направени со експерти во соодветната област и во соодветните институции, заклучоците донесени според хипотезите, може конечно да се резимираат и дадат следните препораки, кои ќе придонесат заедно со целиот магистерски труд кон надминување на пречките и недостатоците за апсорпција и зајакнување на административните капацитети на Владините институции за максимално користење на средствата од фондовите и имплементирање на вистински, опишливи проекти што претставува и императив на овој магистерски труд.

Препорака 1: Институционална подготвеност и административните капацитети на Република Македонија за користење на ЕУ фондовите

Зајакнување на административниот капацитетот на апсорпција на фондовите на ЕУ, со цел да се добие сета достапна претпристапна помош наменета за Република Македонија, за да биде во иднина подготвена за ефективна апсорпција на значително поголеми средства од фондовите на ЕУ за структурни цели кои им се достапни на земјите членки на ЕУ. Зајакнување на административниот капацитет за апсорпција на фондовите на ЕУ пред и по пристапувањето вклучува:

- активности насочени кон зајакнување на капацитетите за подготвување на проекти во земјата, како и
- активности насочени кон зајакнување на институциите и процедурите кои се потребни за ефективна апсорпција на фондовите на ЕУ.

Мора да се зголеми свесноста за изградба на капацитетите на администрацијата, пожелно е и самите институции да одвојуваат средства за кофинансирање на обуките. Основниот принцип на кој треба да се базира програмата за изградба на капацитетите е дека не се потребни само обуки, трансфер на знаења, искуство, туку исто така и формулирање и развој на разбирање, вештини да се примени знаењето и изградба на доверба. Административниот кадар мора да разбере дека планирањето и подготовката на проекти се една од главните активности, а не дополнителен товар кој им е наметнат. Ирското искуство покажало дека добриот квалитет на административен персонал бил пресуден фактор за висока апсорпција на структурните фондови. Република Македонија треба да избегне и една друга грешка практикувана од поранешните земји кандидатки, а тоа е испраќање на погрешен кадар на вистински обуки или вистински кадар на погрешни обуки. Самите институции понекогаш и со помош на експерти треба сериозно да ги проценат нивните капацитети и да одберат вистински програми. Сепак, за успешна програма за подигање на апсорпцискиот капацитет и институционалната изградба потребна е мобилизација на капацитетите на неколку институции и министерства кои се или ќе бидат вклучени. При ова мора да се земат во предвид и некои ризици, кој би било пожелно да се избегнат, а тоа се:

- Потценување на улогата на сопственото знаење и искуство и потпирање само на консултантите;
- Недостаток на мотивација кај дел од државната администрација;
- Несоодветни ставови кон придонесот од ЕУ фондовите;

Кандидатурата за членство во ЕУ, како и пристапувањето во ЕУ, имаат импликации за буџетот на Владата на РМ. Пред членството Македонија добива фондови од ЕУ како земја

кандидат, но мора да направи и извесни трошоци со цел да ги управува и користи овие фондови. Откако ќе стане членка на ЕУ, нема да биде само примател на фондови од ЕУ, туку државата ќе мора и да допринесува во буџетот на ЕУ. Според тоа, како прв чекор за РМ мора да го зајакне својот капацитет за користење на фондовите од ЕУ, а по пристапувањето, мора да ги пренамени своите буџетски средства за да ги оправда средствата што ќе ги добие од ЕУ, и мора да обезбеди во буџетот средства што ќе ги придонесе во ЕУ. Една од клучните препораки од оваа теза е дека подготовките за ефективно користење на фондовите на ЕУ е една од најважните задачи со кои Македонија се соочува.

Постои низок степен на координација помеѓу различните организации кои учествуваат во финансирањето и несогласувањето околу методологијата. Способноста ефективно да се користат фондовите на ЕУ не зависи само од централната власт, па затоа сите нивоа на власт треба да го зајакнат или да го развијат капацитетот на аплицирање и за употреба на фондовите. Дополнително на невладините организации, училиштата, универзитетите и на поединците како фармерите, приватните сопственици, исто така мора, да им се помогне да развијат капацитети за аплицирање и за употреба на достапните средства. Доколку административниот капацитет за апсорпција не е воспоставен на соодветно ниво, РМ може да стане дури и нето-придонесувач во буџетот на ЕУ во раниот постпристапен период, односно да добива помалку од буџетот на ЕУ од она што го придонесува.

Македонија треба да ги следи најдобрите практики за институционална подготвеност и да ја зголеми ефикасноста на административни капацитети на министерствата за преземање на стратешки активности поврзани со ефективно користење на ЕУ фондовите, а со самото тоа и побрзо пристапување во ЕУ. Употребата од информациски технологии треба да обезбеди ефикасно управување на сопствените средства и средствата од ЕУ.

Препорака 2: Координирано и поедноставено менаџирање на ЕУ Фондовите

Да се формира или овласти агенција или канцеларија за координација на ЕУ фондовите за целите, активностите, управувањето и начините на финансирање, за тоа кој што точно работи за ИПА и сите други ЕУ програми во секоја институција. Отворено и транспарентно работење, со квалитетна стратешки определена документација е неопходно, доколку Македонија сака да види некаква корист од фондовите. Објавени контакти на лицата одговорни за менаџирањето кои што се опремени со сите информации за процедурите за аплицирање за грантови мора да бидат објавени на интернет страните на министерствата и одговорните канцеларии, за сите оние што се заинтересирани за ЕУ Фондовите да знаат точно до кого треба да се обратат. Овозможување на поедноставен пристап до државните

службеници на СЕП, ресорните министерства, како и на административците во канцеларијата на ДЕУ во РМ одговорни за менаџирање на ИПА и останатите ЕУ програми за координација, соработка и да споделат било каква официјална информација за менаџирањето на фондовите.

Препорака 3: Развивање на инструменти за информирање и комуникација со јавноста за промоција и афирмација на ЕУ фондовите

Да се лансира национална информативна кампања за промоција на ЕУ фондовите. Поврзана со претходното е секако препораката до Владата за начинот на промоција на ЕУ Фондовите во Македонија. Освен имањето веродостојни контакти достапни за јавноста, важно е да се организира и јавна кампања за нивна афирмација. Испечатени брошури кои што се лесно разбирливи, нивна дистрибуција низ државата, организирање на ИНФО-денови, вклучувањето на НВО во овие активности и формирање ИПА интерактивен форум или на интернет страната на СЕП или на ЦФЦД за размена на идеи и каде што ќе можат да бидат поставувани прашања за фондовите, се само некои од механизмите за зголемување на свеста во општеството за можностите за финансирање што постојат со ИПА и другите Програми на Заедницата.

Препорака 4: Постојани консултации при подготовката на стратешките документи како МИПД со ЕК Мисијата и невладиниот и приватниот сектор во РМ.

Да се направи посебна информациска и комуникациска стратегија и акциски план за соработка помеѓу сите инволвирани страни кои работат при подготовка на националните стратешки документи и МИПД, за успешно менаџирање на ЕУ фондовите. На една страна е ЕУ Мисијата одговорна за „парите“, на друга е Владата која ги менаџира и координира тие средства и на трета се крајните корисници како НВО и другите субјекти. Сите страни треба да работат заедно при подготовката на националните стратешки документи и на повеќегодишната индикативна стратегија (MIPD). Владата треба да овозможи пристап до сите важни документи за времетраењето на консултациите. ЕК треба да побара од Владата да ги објави консултативните планови за различните теми што произлегуваат од ИПА најмалку година дена претходно со утврдени дати за консултации, при што сите страни ќе имаат доволно време да се подготват за нив. „Консултациите треба да бидат пропратени со план за градење на капацитетите што иницијално може да има форма на пред-консултативни

состаноци на кои што учесниците ќе научат што се се очекува од нив во контекст на комплексните ИПА програмски процедури“⁷⁸

Препорака 5: Едукација и инволвираност на НВО

Неформална едукација за можностите на финасирање на ЕУ е предуслов за имање успешни апликации и добиени проекти. Позитивното искуство од Хрватска ги нагласува добивките од едукативниот процес за зголемувањето на знаењето за шемите на финансирање на ЕУ. Едукацијата на сите инволвирани страни, особено на потенцијалните корисници, има главно влијание на зголемувањето на алоцираните фондови секоја година. Едукативниот процес се имплементира преку одржувањето на различни семинари и работилници. Промоцијата и информирањето на пошироката јавност преку медиумите за проектите финансирани преку ЕУ Фондовите значително ја зголеми популарноста на аплицирањето со најразлични проект предлози. Што се однесува до приватниот сектор, НВО, и останатите истражувачки организации што сакаат да аплицираат со сопствени проекти за користење на ИПА средствата, како и средства од останатите програми на Заедницата достапни се листи за подготовка на успешен проект предлог за ЕУ фондовите.

На самиот крај, може да се заклучи дека придобивка од новиот претпристапен инструмент е дека тој е дизајниран во согласност со кохезионата политиката на ЕУ, чија главна цел е да се намалат економските и социјалните диспаритети меѓу различни региони во Заедницата. Тоа им дава можност на граѓаните да бидат вклучени во јадрото на процесот на европската интеграција. Тоа поттикнува интегриран пристап кон развојот што го подобрува влијанието на секторските политики. Таа го промовира партнерството како клучен елемент на доброто владеење.

Претпристапната политика и Инструментот за претпристапна помош се базирани врз основа на основните европски вредности на солидарност. Тоа е солидарноста која Европската унија го поседува за да стане посилна, обединета и повеќе интегрирана. Европската унија и земјите од Западен Балкан имаат заедничка обврска да напишат уште една успешна приказна.

⁷⁸ *ИПА Студија – ДРАФТ* Верзија, Македонски Центар за Европско Образование, 2009, страна 10.

13. СПИСОК НА КРАТЕНКИ

CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization (Помош на Заедницата за реконструкција, развој и за стабилизација)
CBC	Cross Border Cooperation (Преку-гранична соработка)
CEE	Central and Eastern Europe (Централна и Источна Европа)
CEEC	Central and Eastern Europe Countries(Централни и Источни Европски држави)
CFCU	Central Financing Contracting Unit (Централна единица за договори за финансирање)
DEU	Delegation of European Union (Делегација на Европска Унија)
EC	European Community(ies) (Европска Заедница/ци)
EOP	European Development Fund (Европски развоен фонд)
EEC	European Economic Community (Европска економска заедница)
EIDHR	European Initiative for Democracy and Human rights (Европска иницијатива за демократија и човекови права)
ERDF	European Regional Development Fund (Европски регионален развоен фонд)
ESP	European Social Fund (Европски социјален фонд)
EU	European Union (Европска унија - ЕУ)
EUR	euro (евро)
FIFG	Financial Instrument for Fisheries Guidance (Финансиски инструмент за ракооодење со рибарството)
GDP	Gross Domestic Product (Бруто домашен производ - БДП)
GNI	Gross National Income (Бруто национален доход- БНД)
GNP	Gross National Product (Бруто национален производ - БНП)
IFI	International Finance Institutions (Меѓународни финансиски институции) IPA Instrument for Pre-accession Assistance (Инструмент за предпристапна помош)
ISPA	Instrument for Structural Policies for Preaccession (Инструмент за предпристапни структурни политики)
MAs	Management Authorities (Раководни органи)
MCs	Management Committees (Раководни комитети)
MEDA	Middle East Developmet Assistance (Развојна помош за средниот исток)
NAC	National Aid Coordinator (Национален координатор за помош)
NAO	National Authorizing Officer (Национален службен овластувач)

NDP	National Development Programme (Национална развојна програма)
PAs	Paying Authority (Органи за наплата)
PAO	Program Authorizing Officer (Службеник за овластување на програми)
PHARE	Poland and Hungary Assisatnce for Restructuring of the Economy
PPP	Purchasing Power Partity (Паритет на куповната моќ)
SAA	Stabilizatin and Association Agreement (Спогодба за стабилизација и Асоцијација)
SAP	Stabilizatin and Association process (Процес на стабилизација и асоцијација)
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Специјална пристапна програма за земјоделие и рурален развој)
SEE	South Eastern Europe (Југоисточна Европа - ЈИЕ)
SPD	Single Programing Documents (Единствени документи за планирање)
TENs	Trans-European Networks (Транс-европски мрежи)
VAT	Value added tax (Данок на додадена вредност - ДДВ)

1. **Bauer**, Michael W. (2001); A Creeping Transformation? The European Commission and the Management of Structural Funds in Germany; Library of Public Policy and Public Administration, Kluwer, 2001
2. **Boijmans**, Pascal (2003); Building Institutional Capacity: From ISPA to Cohesion and Structural Funds; Annual Meeting of ISPA partners, Brussels 9-10 April, 2003, (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/ispaconf/index_en.htm)
3. **Bradley**, John, and **Barry**, Frank (1999); The comparative study of transition and cohesion, Research project supported under ACE-PHARE Research Contract, 26th March 1999
4. **Bradley**, John, and **Untiedt**, Gerhard (2000); Analysing the impact of the CSF on an EU regional economy: The case of East Germany; mimeo by the Economic and Social Research Institute (ESRI) and Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, 7 September 2000
5. **Bradley**, John, **Morgenroth**, Edgar, and **Untiedt**, Gerhard (2001); Analysis of Macroeconomic Impact of the CSF on the Economy of East Germany, ifo dresden studien 30, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Dresden, 2001
6. **Breska**, Eric von (2003); Further indicative guidelines for the Candidate Countries: From ISPA to Cohesion and Structural Funds; Annual Meeting of ISPA partners, Brussels 9-10 April, 2003 (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/ispaconf/index_en.htm)
7. **Commission Decision C(2007) 1853 of 30/04/2007 on Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for the Former Yugoslav Republic of Macedonia.** (Одлука на Комисијата С (2007) 1853 of 30/04/2007 за Повеќегодишниот Индикативен План (MIPD) 2007-2009 за Република Македонија).
8. **Commission Regulation (EC) No. 1750/1999** of 23 July laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No. 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)
9. **Commission Regulation (EC) No. 1386/2002** of 29 July 2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No. 1164/1994 as regards the management and control systems for assistance granted from the Cohesion Fund and the procedure for making financial corrections.
10. **Copenhagen (2002)**; Presidency Conclusions; Copenhagen European Council, 12 and 13 December 2002
11. **Council Regulation (EC) No. 1260/1999** of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, Official Journal of the European Communities
12. **Council Regulation (EC) No. 1257/1999** of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations.

13. **Council Regulation (EC) No. 1264/1999** of 21 June 1999 amending Regulation (EC) No. 1164/94 establishing a Cohesion Fund.
14. **European Commission (1996)**; First Report on Economic and Social Cohesion; Brussels, 1996
15. **European Commission (1998)**; 9th Annual Report of the Structural Funds (1997); presented by the Commission, 30.10.1998, Brussels
16. **European Commission (2000a)**; 11th Annual Report on the Structural Funds (1999); Report from the Commission, Volume 1, 13.11.2000, Brussels
17. **European Commission (2001)**; 12th Annual Report on The Structural Funds (2000); Report from the Commission, 03.10.2001, Brussels
18. **European Commission (2003c)**; Communication on the Implementation of Commitments undertaken by the Acceding Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments; COM(2003) 433 final, Brussels, 16 July, 2003
19. **European Commission (2003c, Annex)**; Annex to the Communication on the Implementation of Commitments undertaken by the Acceding Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments; Commission Staff Working Study, COM(2003) 828, Brussels, 16 July, 2003
20. Evaluation of Mildova's absorption capacity of external assistance, 2011 Institute for development and social initiatives (IDIS) "Viitorul"
21. **Funck, Bernard, and Pizzati, Lodovico, eds. (2003)**; European Integration, Regional Policy, and Growth; The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington, D.C., 2003
22. **Grossman, G.M., and Helpman, E. (1991)**; Innovation and Growth in the Global Economy; MIT Press, MA, Cambridge, 1991
23. **Hallet, Martin**. Фискалните ефекти од пристапувањето во новите земји членки. Европска комисија, Генерален Директорат за економски и финансиски работи, бр. 203, 2004, стр.23.
24. **Hervé, Ives, and Holzmann, Robert (1997)**; Large Scale Fiscal Transfers, Absorptive Capacity of Regions and Economic Convergence: A Review and Evaluation of the Academic Literature and Empirical Evidence with Specific Attention to the EU; Study for the European Commission, European Institute, University of Saarland, Saarbrücken, 1997
25. **Hervé, Ives, and Holzmann, Robert (1998)**; Fiscal Transfers and Economic Convergence in the EU: An Analysis of Absorption Problems and an Evaluation of the Literature; Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlands, Band 4, Nomos, Baden-Baden, 1998
26. **Horvat, Andrej (2004)**; Absorption Problems in the European Union's Structural Funds Focussing on Administrative Absorption Capacities in the Candidate Countries; Vienna University of Economics and Business Administration; Ph.D. thesis, January, 2004

27. **Мојмир** Мрак, Ванчо Узунов, Фондовите на ЕУ за развој на Република Македонија, Влада на РМ, Мај 2005.
28. **NEI (2002)**; Absorption capacity for Structural Funds in the regions of Slovenia; final report prepared by the Netherlands Economic Institute for the National Agency for Regional Development of Slovenia, in the framework of PHARE: Special Preparatory Program for Structural Funds in Slovenia, Ljubljana, 2002
29. **NEI (2002a)**; Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds; *Principal Report*, Final Report, prepared by the NEI Regional and Urban Development for the EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam, February, 2002
30. **NEI (2002b)**; Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds; *Country Reports*, prepared by the NEI Regional and Urban Development for the EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam, February, 2002
31. **NEI (2002c)**; Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds; *Sectoral Reports*, prepared by the NEI Regional and Urban Development for the EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam, February, 2002
32. **Николовски** Пеце, Труд за Буџет на Европска Унија, во рамки на Темпус “Континуирано образование за европски прашања: основање на Тренинг центар за европска интеграција“, Скопје 2006
33. **ÖIR (2003)**; A Study on the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds; Final Report, ÖIR in association with LRDP and IDOM, commissioned by the European Union DG Regional Policy, December 2003, Vienna
34. **Papadopoulos, Andreas (2003)**; Administrative Capacity Study Phare Region – Phase 2, *Main Report*, 2nd Draft, European Commission, 19 March 2003
35. **Papadopoulos, Andreas (2003a)**; Administrative Capacity Study Phare Region – Phase 2, *Country Reports*, European Commission, March, 2003
36. **Public Finance, European Union, 5-th Edition, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2009**
37. Повеќегодишен индикативен планирачки документ МИПД 2009-2011
38. Повеќегодишен индикативен планирачки документ МИПД 2011-2013
39. Предлог за Регулатива на Советот за воведување на Инструмент за Предпристапна помош (ИРА), COM(2004) 627, 29 септември 2004, стр, 43
40. Регулативата (ЕЗ) бр. 1085/2006 НА СОВЕТОТ од 17 јули 2006 година
41. Регулативата (ЕЗ) бр. 718/2007 од 12 јуни 2007 година за спроведување на Регулативата (ЕЗ) бр. 1085/2006 на Советот за воспоставување инструмент за претпристапна помош (ИПА)
42. Рамковни спогодби (РС/ФА) помеѓу РМ и ЕК

43. **Strategija.Hr**, Централна Канцеларија за Развојна Стратегија и Координација на ЕУ Фондови, Хрватска <http://www.strategija.hr/Default.aspx?sec=82>

Успешно искористување на фондовите ИПАРД- Скопје, Македонски центар за меѓународна соработка:

44. Заостанување на Македонија во ефикасното искористување на ЕУ фондовите (ИПА, Рамковните програми) – Анализа на аналитика, www.analyticamk.org

ПРИЛОГ 1

Воведно писмо

Ви се обраќам во врска со моето тековно истражување кое се однесува на апсорбциските капацитети на Република Македонија за користење на Европските фондови, финансирани од Генералниот Буџет на Европската Комисија, кое ќе претставува Магистерска теза на последипломски студии за Европска интеграција и комуникација на Филозофскиот факултет во Скопје, во согласност со утврдување на ефективна практична примена на препораките и искуствата за користење на средствата од Европските фондови од другите држави на Европската унија.

Вие имате искуство кое би било од големо значење за моето истражување и јас ги почитувам вашите ставови за одредени процедури во врска со оваа проблематика. Би сакала да Ве замолам за одреден број на интервјуирани лица, кои би ги дале своите лични ставови во врска со специфичноста на апсорбциските капацитети на РМ од претпристапните фондови. Во прилог Ви ја доставувам и проформата, со која можете да ја утврдите вашата согласност. Интервјутото би било спроведено во Декември 2010 година и предвидувам да трае најмногу половина час. Интервјутото би било спроведено со максимална доверливост.

Се надевам дека ќе се согласите да ни ги пренесете вашите искуства во врска со моето истражување и ќе Ви бидам благодарна доколку ја потврдите достапноста во врска со горенаведената проблематика, како би се постигнале идни позитивни ефекти во севкупното имплементирање и апсорбциско искористување на претпристапните фондови во РМ. Проформата можете да ја пополните во согласност со вашето слободно и прикладно, време и место. Доколку преферирате да разговарате со мене пред самото интервју или доколку Ви се неопходни други дополнителни информации, Ве молам контактирајте ме на тел. број или е-маил адресата.

Однапред Ви благодарам.

Поликсена Христовска

дипломиран правник

E-mail: polilabacevska@yahoo.com

Моб.тел. 070/380853

ПРИЛОГ 2

ПОЛУСТРУКТУИРАНО ИНТЕРВЈУ СО ЕКСПЕРИ ЗА АПСОРПЦИСКИОТ КАПАЦИТЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА КОРИСТЕЊЕ НА ЕВРОПСКИТЕ ФОНДОВИ ЗА ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛЕН РАЗВОЈ

Ве молам да одговорите на следниве прашања поврзани со апсорбцискиот капацитет на Република Македонија за користење и имплементирање на Европските фондови за економски и социјален развој. Вашите одговори ќе ми помогнат во моето истражување, кое претставува дел од мојата Магистерска работа “АПСОРПЦИСКИОТ КАПАЦИТЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА КОРИСТЕЊЕ НА ЕВРОПСКИТЕ ФОНДОВИ ЗА ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛЕН РАЗВОЈ“. Информациите што ќе ги добијам од вашите одговори ќе бидат анализирани и претставени во овој труд, за да се постигне основната цел, добиените сознанија да бидат применети за креирање на соодветна политика за напредок во полето на подобрување на апсорбцискиот капацитет.

Податоци за давателот на одговорите.

1. Пол а) машки б) женски
2. Институција/Оддел
3. Ранг на функција
4. Област на ваша експертиза
5. Искуство

1. Според вашето искуство и пракса колкав е степенот на утврди институционална подготвеност и административните капацитети на РМ за користење на ЕУ фондовите за економски и социјален развој?

2. На кој начин сметате дека би можело да се утврдат потенцијалните проблеми за координирано и поедноставно менаџирање за користење на средства од ЕУ фондовите?

-
-
3. Според ваше мислење како можат да се утврдат и дефинираат недостатоците, кои се однесуваат на развивање на инструмент за информирање и комуникација со јавноста за промоција и афирмација на ЕУ фондовите, со цел да се зголеми знаењето кај граѓаните за придобивките од финансиските инструменти наменети за РМ?

-
-
4. Дали сметате дека принципот на партнерство во процесот на подготовка на национални планови и програми и нивно реализирање е од суштинско значење за зголемување на апсорпцискиот капацитет од ЕУ фондовите?

-
-
5. Може ли да се утврди инволвираноста на НВО за информираноста и промоцијата на ИПА?
-
-
-

ПРИЛОГ 3

Проформа

До: Поликсена Христовска

E-mail: polilabacevska@yahoo.com

Моб.тел. 070/380853

Од: _____

Дата: _____

Во врска со вашето писмо, кое се однесува на **апсорпциските капацитети на Република Македонија за користење на Европските фондови за економски и социјален развој**, финансирани од Генералниот Буџет на Европската Унија, би сакале да ве информираме дека се согласуваме да учествуваме во интервјуто, во согласност со доле наведените време и место:

Дата

Време

Место

Дата	Време	Место

ПРИЛОГ 4**Индикативни алокации за главните области на интервенција за периодот 2009-2011**

ИНДИКАТИВНА АЛОКАЦИЈА ЗА ГЛАВНИТЕ ОБЛАСТИ НА ИНТЕРВЕНЦИЈА	
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	
КОМПОНЕНТА 1 – Помош во транзиција и институционална надградба	
Политички критериуми	30 % - 45 %
Социо-економски критериуми	10 % - 25 %
Способност да се преземат обврските од пристапувањето	30 % - 45 %
Програми за поддршка	5 % - 15 %
КОМПОНЕНТА 2 – Меѓугранична соработка	
Меѓугранична соработка со Бугарија	24 %
Меѓугранична соработка со Грција	26 %
Меѓугранична соработка со соседните земји и учество во транснационалните ERDF програми	50 %
КОМПОНЕНТА 3 – Регионален развој	
Животна средина	35 % - 45 %
Транспорт	35 % - 45 %
Конкурентност	20 % - 30 %
КОМПОНЕНТА 4 – Развој на човечки ресурси	
Вработување	40 % - 50 %
Образование и обука	25 % - 35 %
Социјална инклузија	25 % - 35 %
КОМПОНЕНТА 5 – Рурален развој	
Приоритет 1	50 % - 80 %
Приоритет 2 (не се предвидени засега во MIPD)	0 % - 4 %
Приоритет 3	20 % - 50 %

ПРИЛОГ 5**ПРЕГЛЕД НА ПОМОШ ОД ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА ⁷⁹**

	Помош од ЕК 2001-2007	ИПА 2008	Вкупно
Добро владеење	70.1	5.2	75.3
Јавна администрација	20	1.6	21.6
Децентрализација	55.1	1.35	56.45
Правда и внатрешни работи	83.2	1.6	84.8
Правосудство	12.7	1.6	14.3
Полиција	32.	6 0	32.6
Гранично управување и царина	41.5	9.45	50.95
Внатрешен пазар и инвестициска клима	35.3	6.1	41.4
Вработување и социјална политика	11.38	4.2	15.58
Образование	25.82	5.3	31.12
Транспорт	18.9	8.61	27.51
Животна средина	12.2	6.79	18.99
Рурален развој	7.3	12	19.3
Програми на Заедницата	2.8	2	4.8
Друго	19.8	3.522	23.322
Помош за итни случаи (2001)	31.9	0	31.9
Вкупна алокација на средства	415.3	66.12	481.422

⁷⁹ Износот во рамките на ИПА 2008 година се пресметани без алокациите за 2007 и 2008 година, по распределбата ПИФР.