

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА



Универзитет „Свети Кирил и Методиј“ - Скопје

Филозофски факултет – Институт за социологија
Европски студии за интеграција

Докторска дисертација

ТЕМА:

**ПРЕТПРИСТАПНАТА ПОМОШ КАКО ДЕЛ ОД КОХЕЗИСКАТА ПОЛИТИКА НА
ЕВРОПСКАТА УНИЈА**

Ментор:
Проф. Д-р Милева Ѓуровска

Кандидат:
м-р Марија Вељовска Кондовска

Скопје, 2017 година

СОДРЖИНА

Вовед.....	10
1. Теоретско - хипотетска рамка на истражувањето.....	12
1.1 Формулирање на проблемот на истражување.....	12
1.2 Предмет на истражување.....	13
1.3 Временско определување на предметот на истражување.....	16
1.4 Цели и задачи на истражувањето.....	16
1.4.1 Научна цел.....	17
1.4.2 Практична цел.....	17
1.4.3 Задачи на истражувањето.....	17
1.4.4 Дефинирање на клучни поими на проблемот и предметот на истражувањето.....	18
1.5 Хипотези на истражувањето.....	21
Општа хипотеза.....	21
Посебни хипотези.....	21
1.6 Методи и техники на истражувањето	22
1.6.1 Методолошки пристап.....	22
1.7 Структура на дисертацијата.....	23
2. Теоретски аспекти и историска димензија на Европската унија.....	26
2.1 Теории и концепти за европска интеграција.....	26
2.1.1 Функционализам.....	26
2.1.2 Регионализам.....	26
2.1.3 Неофункционализам.....	28
2.1.4 Интерговернментализам.....	29
2.1.5 Федерализам.....	29
2.2 Историјат на идејата за заедница на европските држави.....	31
2.3 Економска интеграција на Европската унија.....	35
2.3.1 Царинска унија.....	37
2.3.2 Заеднички пазар.....	38
2.3.3 Монетарна унија.....	39
2.4 Заеднички политики и буџет на ЕУ.....	42
2.5 Кохезиската политика - најзначајна политика на ЕУ.....	50
2.6 Заклучни согледувања	54
3. Кохезиската политика на Европската унија.....	56
3.1 Дефинирање на кохезиската политика на ЕУ.....	56

3.2	Еволуцијата на кохезиската политика од историска перспектива.....	58
3.3	Организација на кохезионата политика на ЕУ (во минатото и сегашноста).....	62
3.4	Новини за периодот 2014-2020	67
3.5	Ефикасност на кохезиската политика.....	71
3.5.1	Кохезиската политика на ЕУ и економскиот раст.....	73
3.6	Регион во контекст на кохезиската политика.....	77
3.6.1	NUTS региони во ЕУ	77
3.7	Стратегија 2020 (Европа 2020).....	81
3.8	Програмирање и имплементација на кохезиската политика.....	84
3.9	Европски структурни и инвестициски фондови (ЕСИ).....	87
3.9.1	Европскиот фонд за регионален развој	90
3.9.2	Кохезиски фонд	94
3.9.3	Европски социјален фонд.....	97
3.9.4	Европски земјоделски фонд за рурален развој.....	99
3.9.5	Европски фонд за поморство и рибарство.....	101
3.10	Правна рамка на ЕСИ фондовите.....	103
3.11	Заклучни согледувања.....	105
4.	Европската унија и спроведувањето на надворешна кохезија.....	107
4.1	Инструменти за надворешна и ватрешна кохезија на ЕУ.....	107
4.2	Поранешни европски програми за помош	108
4.2.1	Разликата помеѓу <i>проекти</i> и <i>програми</i>	108
4.2.2	Европеизација на Западен Балкан преку програмите за помош.....	110
4.2.3	Прва фаза на Европските програми за Западен Балкан: PHARE и OBNOVA (1999-2000).....	115
4.2.4	Втора фаза: КАРДС (2000-2006).....	120
4.2.5	Трета фаза: Инструмент за претпристапна помош ИПА I 2007-2013.....	128
4.3	Анализа на средствата од ИПА 2007-2013 за Република Македонија.....	133
4.4	Заклучни согледувања.....	142
5.	Инструментот за претпристапна помош ИПА II 2014-2020.....	144
5.1	Воспоставување на ИПА II.....	144
5.2	Разлики помеѓу ИПА 1 и ИПА 2	146
5.3	Области на политики на ИПА II.....	150
5.3.1	Реформа како дел за подготовка за членство во ЕУ и изградба на институции и капацитет.....	155
	- Сектор Демократија и владеење.....	155
	- Владеење на правото и основните права.....	156
5.3.2	Општествено-економски и регионален развој.....	157
	- Сектор Животна средина и климатски промени.....	157

- Сектор Транспорт.....	158
- Сектор Конкурентност и иновации.....	159
5.3.3 Вработување, социјална политика, образование, унапредување на рамноправноста на половите и развој на човечките ресурси.....	160
- Сектор Образование, вработување и социјални политики.....	160
5.3.4 Земјоделство и рурален развој.....	161
- Сектор Земјоделство и рурален развој.....	161
5.3.5 Регионална и територијална соработка.....	162
5.4 Планирање и програмирање на помошта во рамките на ИПА II	163
5.4.1 Учество на граѓанското општество во процесот на програмирање на ИПА.....	166
5.4.2 Секторски пристап како метод за програмирање на ИПА во периодот 2014-2020.....	167
5.4.3 Буџетска помош.....	170
5.5 Специфичности на Регионалната и територијалната соработка во рамките на ИПА II.....	173
5.5.1 Тематски приоритети на помош за области на територијална соработка.....	174
5.5.2 Прекугранична соработка помеѓу земја членка на ЕУ и земја корисничка на ИПА II.....	167
5.5.3 Програми за прекугранична соработка помеѓу земји кориснички на ИПА II или помеѓу кориснички на ИПА II и земји во рамките на Инструментот за европско соседство.....	181
5.5.4 Повеќекорисничка ИПА II.....	183
5.6. Специфичности на областа на политиката: Земјоделство и рурален развој.....	186
5.6.1 ИПАРД II Програмата.....	187
5.6.2 Опис на мерките.....	192
5.7. Индириктно управување со фондовите на ЕУ.....	199
5.7.1 Функции и институции за индириктно управување со програмите на ИПА.....	202

6. Процесот на интеграција на Република Македонија во Европската унија.209

6.1 Историски развој на односите помеѓу Европската унија и Република Македонија.....	209
6.1.1 Чекори кон пристапување во ЕУ.....	209
6.1.2 Процесот на стабилизација и асоцијација.....	209
6.1.3(Кон) започнување на преговорите.....	214
6.2 Реформи и ефекти од претпристапните фондови.....	219
6.3 Придобивки и трошоци од членство во Европската унија.....	222
6.4 Заклучни согледувања.....	227

7. Истражување за искористеноста на претпристапните фондови на Република Македонија.....228

7.1 Концептуална рамка на истражувањето.....	228
7.2 Основни претпоставки за успешно користење на претпристапните фондови.....	229
7.3 Приказ на резултатите од спроведените интервјуа.....	231
7.3.1 Презентирање на прашањата, темите од спроведените интервјуа.....	235
7.4 Ограничувања во истражувањето.....	249
Заклучок.....	251
Прилози.....	257
Користена литература.....	265

Преглед на табели

Табела 1: Политики на ЕУ

Табела бр.2 Цели, Структурни фондови и инструменти за периодот 2007-2013 година

Табела 3: НУТС региони и број на жители

Табела 4: Водечки иницијативи на Стратегијата 2020

Табела 5: Фази на земјите од Западен Балкан во односите со ЕУ

Табела 6: Европски програми за помош за Западен Балкан од 1990 до 2013 година

Табела 7: Вкупно доделени средства, склучени договори и исплатени средства во рамките на програмата ФАРЕ 1990 -1999 година по држави, во милиони евра

Табела 8: Финансиски средствата од Програмата КАРДС 2000-2006 година, во милиони евра

Табела 9: Финансиски средствата за Хрватска во период 2000-2006 година, во милиони евра

Табела 10: Финансиски средствата за Србија во период 2000-2006 година, во милиони евра

Табела 11: Финансиски средствата за Македонија во период 2000-2006 година, во милиони евра

Табела 12: Финансиски средствата за Босна и Херцеговина во период 2000-2006 година, во милиони евра

Табела 13: Финансиски средствата за Албанија во период 2000-2006 година, во милиони евра

Табела 14: Распределба на ИПА помошта 2007-2013 по држави, во милиони евра

Табела 15: Расположливи средства од ИПА 2007-2013 за Р.Македонија

Табела 16: Финансиски средства за Р.Македонија од ИПА 2007-2013 и нивна искористеност, во милиони евра

Табела 17: Состојбата на средствата од ИПА наменети за Компонента I, во милиони евра

Табела 18: Состојбата на средствата од ИПА наменети за Компонента II, во милиони евра

Табела 19: Статусот на реализација на финансиска помош од ИПА, Компонента III, во милиони евра

Табела 20: Состојбата на средствата од ИПА наменети за Компонента IV, во милиони евра

Табела 21: Состојбата на средствата од ИПА наменети за Компонента V, во милиони евра

Табела 22: Индикативна алокација на ИПА II за корисниците на помош 2014-2020

Табела 23: Алокација на средства по политички области и сектори, во милиони евра

Табела 24: Индикативна алокација на Повеќекорисничка ИПА II за периодот 2014-2020 според области на поддршка

Табела 25: Временски распоред за програмирање и спроведување на мерките во Република Македонија

Табела 26: Максимален придонес на ЕУ за ИПАРД програмата 2014-2020

Табела 27: Индиректно управување со фондовите на ЕУ

Табела 28: Табеларен приказ на бројот на интервјуирани лица

Преглед на графикони

Графикон 1: Буџет на ЕУ за 2003 година

Графикон 2: Буџет на ЕУ за 2012 година

Графикон 3: Приходи на ЕУ за 2012 година

Графикон 4: Повеќегодишна финансиска рамка за период 2014 - 2020

Графикон 5: Регионални разлики во Европа

Графикон 6: Алоцирани средства за државите членки на ЕУ за период 2007-2013

Графикон 7: Заеднички правила за ЕСИ фондовите

Графиконот 8: ИПА програмски документи

Графикон 9: Средства кои државите членки ги внесуваат во буџетот на ЕУ и средства кои се добиваат од буџетот на ЕУ во 2013 година

Преглед на слики

Слика 1: Квалификуваност на региони за добивање на помош според планот за периодот 2014-2020

Листа на кратенки

БДП – Бруто домашен производ

БНП - Бруто национален производ ЕМУ – Европска монетарна унија

ЕАР – Европска Агенција за реконструкција

ЕАРДФ - Европскиот фонд за земјоделство и рурален развој

ЕБОР – Европска Банка за обнова и развој

ЕВРОАТОМ - Европската заедница за атомска енергија

ЕГТС - Европска групација за територијална соработка

ЕЕА – Единствен европски акт

ЕЕЗ – Европска економска заедница

ЕЗАЕ - Европска заедница за атомска енергија

ЕИС - Европски Инструмент за соседство

ЕК – Европска комисија

ЕМФФ - Европскиот фонд за поморство и рибарство

ЕСИ фондови - Европски структурни и инвестициски фондови

ЕСФ – Европски социјален фонд

ЕУ – Европска унија

ЕУ 2020 – Стратегија „Европа 2020“

ЕФРР - Европски фонд за регионален развој

ЗЗП - Заедничка земјоделска политика

ИПА – Инструмент за претпристапна помош

ИПАРД – Инструмент за претпристапна помош за рурален развој

ИСПА - Инструмент за структурни политики за претпристапување

ЈИЕ 2020 – Стратегија на Југоисточна Европа 2020

КАРДС – Помош на Европска заедница за реконструкција, развој и стабилност

КФ – Кохезиски фонд

НАО - Национален координатор за авторизација

НИПАК - Национален ИПА координатор

НСД - Национален стратешки документ

НТЕС (НУТС) - Номенклатура на територијалните единици за статистика

ОБСЕ - Организација за безбедност и соработка во Европа

ПИПД - Повеќегодишниот индикативен плански документ

ПРАГ - водич за системот на јавни набавки во рамките на ИПА програмата

САПАРД - Специјална претпристапна програма за земјоделство и рурален развој

СЕП - Секретаријатот за европски прашања

ССА - Согодбата за стабилизација и асоцијација

ТАИЕКС - Инструмент за техничка соработка и размена на информации

ФАРЕ - Помош за реструктурирање на политичките и економските реформи во Полска и Унгарија

ХЛАД - Пристапен дијалог на високо ниво

ВОВЕД

Европската унија денес несомнено е главен столб на политичката архитектура и моќ на европскиот континент. Како економска и политичка организација таа има широка институционална структура, сложен систем на функционирање и се наоѓа во процес на постојан развој. Ваквата динамика ја наметнува потребата од постојано проучување на ЕУ, начинот на кој таа функционира, институционалните механизми, надлежности, процедурите на одлучување. Постигнувањето на економска и социјална кохезија во Унијата стана едно од нејзините носечки столбови. Кохезиската политика на ЕУ е израз на европската солидарност која во Договорот од Лисабон е утврдена како една од основните вредности на ЕУ.

Кохезиската политика на ЕУ се развиваше постепено, но под силно влијание на прогресивното ширење и продлабочување на самата интеграција. Европската унија ја користи оваа политика да им помогне на регионите и државите кои заостануваат во развојот, а нејзината цел е постигнување на кохезија на целата територија. Со последните проширувања на Европската унија на 27 земји-членки, веќе постоечките економски и социјални диспаритети меѓу националните економии на земји-членки значително се зголемија.

Во рамките на кохезиската политика, средствата од Европската унија се користат за зајакнување на развојот на помалку развиените држави, за обновување на индустриските области чиј развој опаѓа, за помош на младите луѓе и на оние кои долго време се невработени да најдат работа, за модернизација на земјоделството и за помош на сиромашните рурални подрачја.

Покрај земјите-членки и земјите кои се надвор од Европската унија можат да користат дел од фондовите кои се наменети за овој вид на политика, за помош на региони кои заостануваат во следењето на развиените земји. Европската унија со цел да им помогне на земјите кандидати за членство, им доделува финансиска поддршка на овие земји преку т.н. претпристапни финансиски инструменти кои имаат за цел да ги намалат економските и социјалните разлики помеѓу Европската унија и земјите кандидати и потенцијалните кандидати за пристапување во ЕУ. Во

овој контекст, посебно внимание заслужува претпристапната помош како дел од кохезиската политика на Унијата.

Покрај терминот кохезиска политика (англ. *cohesion policy*) често се употребува и изразот регионална политика (англ. *regional policy*), а обата термини се однесуваат на политика чија цел е солидарност и намалување на разликите меѓу регионите и државите, односно постигнување на кохезија на целата територија на ЕУ.

Имено, кохезиската политика на Европската унија се спроведува во рамките на три основни фондови: Европски фонд за регионален развој (ЕРДФ), Европски социјален фонд (ЕСФ) и Кохезискиот фонд (КФ). Во суштина, овие три фонда заедно со Европскиот фонд за земјоделство и рурален развој (ЕАРДФ) и Европскиот фонд за поморство и рибарство (ЕМФФ) носат заеднички назив Европски структурни и инвестициски фондови (ЕСИ фондови). Овие фондови претставуваат финансиски инструменти на Европската унија за спроведување на внатрешна кохезија. Во суштина, од овие фондови се финансираат развојни проекти кои допринесуваат за намалување на разликите помеѓу развиените и помалку развиените делови на Европската унија.

Но, Европската унија има развиено и инструменти за спроведување на *надворешна* кохезија, чија основна цел е подготовка на земјите аспиратки за членство во Европската унија. Имено, Европската унија со цел да им помогне на земјите кандидати во нивната подготовка за пристапување во ЕУ, односно за нивно полноправно членство, им овозможува финансиска помош за спроведување на реформи. Унијата ја обезбедува помошта во различни форми, чија основна цел е намалување на економските и социјалните разлики помеѓу ЕУ и земјите кандидати за пристапување во ЕУ. Во суштина, помошта е поврзана со подобрување на условите и приближување на земјите и граѓаните поблиску до ЕУ. Европската унија и претпристапните фондови претставуваат развојна шанса за целото општество, за целата држава, но и подготовка за користење на фондовите на кохезиската политика на Европската унија.

1. Теоретско - хипотетска рамка на истражувањето

1.1 Формулирање на проблемот на истражување

Идејата да се пишува за оваа тема произлезе од посебниот интерес кон претпристапната помош на Европската унија, како дел од кохезиската политика на ЕУ. Постигнувањето на економска и социјална кохезија во Унијата стана едно од нејзините носечки столбови. Комплексноста со која се соочуваат државите по самото пристапување во Унијата е една од главните причини поради кои од особено значење е истражувањето во оваа област, особено тоа колку со користење на претпристапната помош се подобрува подготвеноста за користење на фондовите од кохезиската политика на Европската унија.

Преку ова истражување ќе се обидеме да дадеме и еден сублимиран приказ на кохезиската политика на Европската унијата, преку објаснување на европската солидарност, структурно-политичките инструменти и начелата за поддршка на структурните фондови, како и поширока анализа на претпристапната помош како дел од кохезиската политика.

Европската унија доделува посебни средства за остварување на овие цели, познати како „Структурни фондови“ кои ги надополнуваат или поттикнуваат инвестициите на приватниот сектор, како и на националните и регионалните власти. Тие структурни фондови се: Европски фонд за регионален развој; Европски социјален фонд и Кохезиски фонд, кои ќе бидат предмет на анализа во ова истражување.

Прашањето за развојот на кохезиската политика на ЕУ е суштинско прашање за разбирањето на една организација каква што е Унијата. Во случајов се работи за една сложена, повеќеслојна структура на односи и институции етаблирани во еден меѓународен, политички и правен субјект каква што е Унијата. Механизмите и процедурите на кохезиската политика континуирано се надградуваат и менуваат низ процесот на еволуција на ЕУ.

Предмет на анализа на овој труд претставува поврзаноста на ИПА инструментот и инструментите на кохезиската политика. Во овој контекст, посебно внимание заслужува претпристапната помош како дел од кохезиската политика на Унијата. Со оваа политика се помагаат земјите кои се кандидати и имаат интенции да станат членки на Унијата. Претпристапните финансиски инструменти имаат за цел да ги намалат економските и социјалните разлики помеѓу нив и Европската унија.

Кохезиската политика на ЕУ е предмет на се поголемо интересирање во земјите кандидати и потенцијални кандидати за полноправно членството, бидејќи со користењето на претпристапните фондови започнува подготовката за структурните фондови и Кохезискиот фонд кои се достапни само за земјите членки.

1.2 Предмет на истражување

Преку ова истражување ќе се настојува да се претстави поврзаноста помеѓу ИПА и инструментите на кохезиската политика. Генерално, предметот на анализа претставува кохезиската политика, односно основните принципи на кои таа се заснова. Освен општиот принцип кој не упатува на меѓусебната солидарност на државите членки преку која се иницира финансиска, организациска и друг вид на поддршка на државите кои заостануваат во развојот, посебно внимание ќе биде посветено на реализацијата на кохезиската политика – развојните фондови на Европската унија преку кој се остварува оваа политика:

Европски фонд за регионален развој (*European Regional Development Fund – ERDF*) - има за цел да ја зајакне економската и социјалната кохезија во Европската унија, исправувајќи ја нерамнотежата меѓу регионите. Во остварувањето на својата регионална политика, Фондот насочува средства за производствени инвестиции односно вложувања во: индустријата, туризмот, занаетчиството, услужните дејности т.е. дејностите кои овозможуваат отворање повеќе работни места, но и задржување на постојните. Посебен акцент е ставен

на проектите за поттикнување на развојот на локалните економски потенцијали на регионот, преку поддршка на локалните развојни иницијативи, а посебно на активностите на мали и средни претпријатија. Не помалку важна е улогата на Фондот во финансирањето на инфраструктурни проекти, за изградба на патшта, железници, гасоводи, извори на електрична енергија, водоснабдување, телекомуникации. Од средствата на Фондот се поддржуваат инвестициите поврзани со телекомуникациите, заштита на животната средина, енергетиката и сообраќајот, но и за истражувачките и развојните центри.

Европски социјален фонд (*European Social Fund – ESF*) е наменет за зголемување на вработеноста и шансата за пронаоѓање на работа во Европската унија. Имено, Европски социјален фонд поддржува активности во областите: вработување, родова рамноправност, социјална интеграција и борба против дискриминација при вработувањето, како и зајакнување на човечкиот капитал преку реформа на образовниот систем и воспоставување на мрежа на образовни институции.

Кохезиски фонд (*Cohesion fund – CF*) е наменет за државите членки чиј што БДП по жител е помал од 90% од просекот на ЕУ. Неговата цел е да ги ублажи нивните економски и социјални недостатоци, како и да ги стабилизира нивните економии. Фондот подлежи на истите правила за програмирање, управување и мониторинг како и ESF и ERDF. Кохезиониот фонд финансира активности во сообраќајот, особено во трансевропски транспортни мрежи, потоа во заштитата на животната средина, вклучувајќи ја и енергетската ефикасност, користење на обновливи извори на енергија, развој на железничкиот транспорт, зајакнување на јавниот транспорт итн.

Предмет на истражување во овој труд ќе биде и инструментот за претпристапна помош (*Instrument for Pre-Accession Assistance*), како дел од кохезиската политика на ЕУ. Европската унија како помош за припрема на земјите од Средна и Источна Европа за членство во ЕУ основала три програми: PHARE, ISPA и SAPARD. Овие програми беа оперативни до 2006 година, кога сите тие

заедно беа соединети во Инструментот за претпристапна помош – IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance). Претпристапните финансиски инструменти имаат за цел да ги намалат економските и социјалните разлики помеѓу нив и Европската унија. Овој вид на политика или помош беше неопходен поради фактот што некои земји навистина многу заостануваат во развојот во споредба со земјите-членки на Унијата.

Преку ова истражување ќе се обидеме да направиме анализа на претпристапната помош која ја дава Унијата во процесот на приближување на земјите кандидати кон Европската унија. Во трудот ќе биде направена анализа на инструментите, фондовите и програмите преку кој се финансира нивното претпристапно приспособување за вклучување во европската интеграција.

Покрај тоа што дава поддршка во процесот на реформи, кои европска интеграција ги подразбира, ИПА има улога и да ги припреми земјите кориснички за спроведување на кохезиската политика на ЕУ, со оглед на тоа што областите на ИПА во претпристапниот период претставуваат пандан на инструментите на кохезиската политика (структурните фондови и Кохезиски фонд). Посебно внимание ќе биде посветено на поврзаноста помеѓу инструментот за претпристапна помош и структурните фондови и Кохезиски фонд. За користење на претпристапните фондови неопходно е да се воспостави институционална рамка слична на онаа која е потребна за структурните фондови и Кохезискиот фонд на ЕУ, но и за спроведувањето на заедничката земјоделска политика на ЕУ.

Сличноста помеѓу *фондовите на кохезиската политика* кои се достапни исклучиво за државите членки и *ИПА инструментот* се огледа во одредено совпаѓање на целите, принципите и начинот на управување со средствата. Средствата од фондовите на кохезиската политика се насочени во одреден број однапред утврдени заеднички цели со намера да се оствари концентрација на средствата и нивно насочување онаму каде се најмногу потребни. Од друга страна, основна цел на ИПА е да пружи поддршка во процесот на реформи кои процесот на европска интеграција ги подразбира и да ги подготви овие земји за користење на средствата од фондовите на Европска унија, после самиот прием во

Европката унија. Имено, ако се спореди намената на секој од фондовите и соодветните ИПА област, јасно се гледа нивното совпаѓање.

Во прилог на досега посоченото, во трудот ќе се посвети внимание и на имплементирањето на оваа политика во Р. Македонија, нивото на искористеност на претпристапните фондови и тоа колку РМ преку користење на ИПА инструментите е подготвена да ги користи фондовите на кохезиската политика, кои се достапни само за земјите членки.

1.3 Временско определување на предметот на истражување

Предметот на истражување ќе го анализираме од периодот кога се формира ЕУ па сè до денес, со посебен нагласок на периодот од 1975 година кога беше формиран Европскиот фонд за регионален развој (ЕФРР), од кога Европската заедница започна да води активна регионална политика со цел да ги надмине регионалните и социјалните диспаритети меѓу регионите и државите. Во период над шест децении, низ процесот на создавање на она што денес претставува Европска унија, се развиваше и менуваше кохезиската политика на Европската унија од период во период.

1.4 Цели и задачи на истражувањето

Истражувањата во општествените науки се темелат на парадигма која дефинира што да се истражува, односно релевантност на општествениот феномен, потоа зошто да се истражува (определување на хипотези) и како да се истражува, односно кои методи да се користат.¹ Ова истражување кое се однесува на претпристапната помош и кохезиската политика на Европската унија претендира да постигне повеќе цели.

¹ Kuhn Thomas, 1970, The Structure of Scientific revolution, (2nd ed.) University of Chicago Press, Chicago II http://projektintegracija.pravo.hr/download/repository/Kuhn_Structure_of_Scientific_Revolutions.pdf

1.4.1 Научна цел

Научната цел на ова истражување е систематизацијата на сознанијата за постапките и начините на водење на кохезиската политика на ЕУ. Станува збор за една од најсложение политики во ЕУ во чија имплементација се интервенира преку економски мерки, социјални, политички, културни и други мерки со цел да се оствари конвергенција на регионите со разлчен степен на општествен развој. Во остварувањето на своите цели оваа политика развила многубројни инситуции и инструменти кои се адаптирале на променливите општествени услови. Во однос на научните цели на овој труд ќе дополнам дека кохезионата политика на ЕУ не е доволно позната и концептуално претставена во нашата средина со што оваа анализа може да биде скроман прилог кон теориското осознавање на овој значаен сегмент од функционирањето на ЕУ.

1.4.2 Практична цел

Практичната цел на ова истражување е да се дојде до сознанија колку Република Македонија со користењето на претпристапната помош е подготвена да ги користи фондовите на кохезиската политика на Европската унија. Истражувачки труд со оваа проблематика може да биде корисен во креирањето на националните политики и да даде допринос во понатамошниот тек во евроинтегративните процеси.

1.4.3 Задачи на истражувањето

Главни задачи на ова истражување се:

- Истражувањето има за цел да го претстави историскиот развој на кохезиската политика на ЕУ;
- Да се анализира јадрото на кохезиската политика на ЕУ;
- Да се анализираат задачите, приоритетните цели и организацијата на структурните фондови на ЕУ;

- Да се анализира Инструментот за претпристапна помош;
- Истражувањето има тенденција да ја претстави поврзаноста помеѓу ИПА и инструментите на кохезиската политика;
- Преку користењето на претпристапната помош ИПА фондовите, да се утврди способноста на земјата кандидат за користење на структурните фондови и кохезиониот фонд;
- Истражувањето треба да покаже колку земјите кандидати преку заеднички иницијативи за зајакнување на прекугранична соработка ќе го унапредат општествениот развој;
- Да се направи анализа на институционалниот капацитет на земјите кандидати за користење на средствата од претпристапната помош;

1.4.4 Дефинирање на клучни поими на проблемот и предметот на истражувањето

Како клучни поими во однос на проблемот и предметот на истражувањето може да се наведат следните:

Кохезиска политика на Европската унија претставува еден од најзначајните инструменти за севкупен развој како во Европската унија во целина, така и за нејзините земји членки. Овој факт се одразува не само со тоа што во Основачките договори на Европската унија е наведено дека со цел остварување на севкупен рамномерен развој во Европската унија ќе се поттикнува економска, социјална и територијална кохезија, како и намалување на регионални диспаритети, туку во тоа што од самото нејзино конституирање во осумдесетите години на минатиот век во континуитет се зголемува износот на средства од буџетот на ЕУ, насочен за нејзина реализација.

На нејзиниот севкупен развој во изминатите децении силно влијание имаа два меѓусебно поврзани процеси. Од една страна, станува збор за процесот на континуирано проширување на ЕУ и фактот дека нејзини членки стануваа држави кои значително заостануваа зад просекот во ЕУ и од друга страна процесот на

економска интеграција, постепеното воспоставување на единствен пазар и економска и монетарна унија, што ја предизвика потребата за развој на политики/инструменти кои ќе допринесат за забрзан развој на оние држави и региони кои заостануваат зад просекот на ЕУ. Оттука, оваа политика уште се нарекува и регионална политика на Европската унија.

Според тоа можеме да кажеме дека кохезиската политика е создадена за да се обезбеди економска перспектива и намалување на економските и социјалните разлики помеѓу државите членки. Во пракса, тоа подразбира подготовка и имплементација на програми и проекти кои се финансираат пред се од кохезиските и структурните фондови на ЕУ и затоа потребно е да се истакне дека подготовките за управување на оваа политика, всушност, подразбираат подготовка за управување со фондовите на ЕУ кои се насочени кон реализација на стратешки планови и приоритети дефинирани како на ниво на ЕУ, така и на ниво на држава членка.

Кохезиската политика поддржува отварање на нови работни места, конкурентност, економски раст, подобрување на квалитетот на живот и одржлив развој. Во суштина оваа политика ја поддржува имплементацијата на Стратегијата Европа 2020 и е тесно поврзана со целите на оваа Стратегија.

Европа 2020. Во 2010 година, со усвојувањето на документот именуван како Европа 2020, Европската унија ги дефинираше клучните насоки на својот развој во следната деценија. Имено, со овој документ јасно е изразена намерата во обезбедување на паметен, одржлив и инклузивен раст кој гарантира високо ниво на вработеност, продуктивност и социјална кохезија. Оставарувањето на овие стратешки дефинирани приоритети подразбира нејзина подготвеност да се справи со бројни конкуренти во глобални рамки, како што се САД, Кина или Јапонија, но исто така и со бројни внатрешни проблеми кои го забавуваат нејзиниот економски раст, меѓу кои особено се издвојува проблемот на изразени економски и социјални диспаритети. Затоа, економската, социјалната и територијалната кохезија се гледа како важно средство за поттикнување на севкупниот развој и конкурентност на ЕУ.

Кохезиската политика на ЕУ придонесува за остварување на целите кои се прокламирани во Стратегијата Европа 2020. Во суштина, кохезиската политика на ЕУ, заедно со регионалните фондови се дефинирани како клучен механизам за постигнување на приоритетите на Стратегијата 2020.

Европски структурни и инвестициски фондови (ЕСИ) Основни инструменти за спроведување на кохезиската политика на ЕУ се структурните и инвестициските фондови на ЕУ. Во суштина, Европскиот фонд за регионален развој, Европскиот социјален фонд, Кохезиски фонд, Европскиот фонд за земјоделство и рурален развој и Европскиот фонд за поморство и рибарство носат заеднички назив Европски структурни и инвестициски фондови (ЕСИ). Сепак, може да се истакне дека за оптимално искористување на сите расположливи средства со кои располага ЕУ, важен придонес за реализација на целите и приоритети на оваа политика дава и Европската инвестициона банка.

Инструмент за претпристапна помош (ИПА) е воспоставен со Регулатива на Европскиот парламент и Европскиот совет. Имено, Европската унија со цел да им помогне на земјите кандидати во нивната подготовка за пристапување во ЕУ, односно за нивно полноправно членство, им овозможува финансиска помош. Унијата ја обезбедува оваа помош во различни форми, чија основна цел е намалување на економските и социјалните разлики помеѓу ЕУ и земјите кандидати за пристапување во ЕУ. Покрај тоа што Унијата дава поддршка во процесот на реформи, кои европска интеграција ги подразбира, помошта на ЕУ има улога и да ги припреми, да ги подготви земјите кориснички за спроведување на кохезиската политика на ЕУ. Преку Инструментот за претпристапна помош се помага на земјите кои сакаат да се приклучат во Европската унија (во изградба на своите надлежности да ги прифатат и имплементираат европските принципи). Помошта воглавно се однесува на подобрување на демократијата и владеење на правото, реформи во јавната администрација, економски реформи, почитување на човековите права, особено оние поврзани со заштита на малцинствата и родовата еднаквост, развој на граѓанското општество, регионална соработка, намалување на сиромаштијата. Сличноста помеѓу фондовите на Кохезиската политика кои се

достапни исклучиво за државите членки на ЕУ и ИПА инструментот се огледа во одредено совпаѓање на целите, принципите и начинот на управување со средствата.

1.5 Хипотези на истражувањето

Во процесот на истражување клучна фаза е определување на рамка на истражувањето, односно поставување на концепт низ кој ќе се развијат почетните идеи, односно ќе се развијат хипотезите во суштинско истражување. Релевантните податоци собрани во текот на истражувањето ќе ни овозможат да ги потврдиме или елиминираме следниве хипотези:

Општа хипотеза

Земјите кандидатки со користењето на претпристапните фондови ја подобруваат подготвеноста да ги користат структурните фондови и Кохезискиот фонд, кои водат кон воспоставување на поголема економска и социјална рамнотежа.

Посебни хипотези

- Услов за ефективно користење на претпристапните фондови и подоцна развојните фондови во Република Македонија се задоволителни апсорпциски капацитети дефинирани како способност за квалитетно водење на проекти;
- Постоењето на функционални институции и развиени административни методи за правилно насочување и користење на претпристапните инструменти го зголемуваат апсорпцискиот капацитет на земјата кандидат;
- Подобрувањето на квалитетот на човечкиот капитал води кон повеќе и подобри работни места, повисок раст и развој и се разбира покомпетентна администрација.

- Земјите кандидати преку заеднички локални и регионални иницијативи остваруваат повисок степен на социјална кохезија, односно поголеми предности на економски и социјален план;

1.6 Методи и техники на истражувањето

За да се реализираат поставените цели на ова истражување се применуваат соодветни методи, техники и инструменти кои овозможуваат собирање, средување, обработка и анализа на собраните податоци, со што ќе се дојде до научни сознанија за предметот на истражување, како и можност за проверка на поставените хипотези.

1.6.1 Методолошки пристап

Овој истражувачки проект во основа ќе биде определен како теоретско дескриптивно и експланаторно истражување од интердисциплинарната област на евроинтеграциите со посебно нагласување на социолошкиот, правниот и политиколошки аспект. Во контекст на современите научно-методолошки пристапи на истражување со комбинирање на повеќе истражувачки методи, во случајов во истражувањето ќе настојваме со примена на неколку методолошки постапки на собирање, анализа и интерпретација на податоците да добиеме една систематизирана целина. Освен вообичаениот индуктивно – дедуктивен метод, односно аналитичко-синтетички метод, ќе бидат применети историскиот методи преку кои ќе се следат развојните тенденции на кохезиската политика, развојот на инструментите (фондовите), причините за реформирање на самите инструменти, но и компаративен метод на анализа кои ќе ни даде можност да ги споредуваме стратегиите и практиките на одделните држави во косритењето на овие фондови. Како методолошки постапки преку кои ќе се прибираат податоци за остварувањето на целите во докторската дисертација, како и во аргуметациската на хипотезите, ќе бидат применети:

- анализа на документи, извештаи и анализи на европските институции и тинк-тенкови,
- анализа на различни економски показатели кои ќе укажат на алокацијата на сретствата на кохезиските фондови;
- анализа на најдобрите практики во користењето на кохезиските фондови;
- користењето и интерперетација на статистички податоци од Евростат

Во функција на аргументирање на основната теза од која се поаѓа во оваа докторска дисертација како посебна методолошка постапка од квалитативен карактер е применето длабинско интервју со клучни личности во областа на евроинтеграциските процеси, односно со водечки актери во адаптацијата и реализацијата на претпристапните фондови во Република Македонија. Предвидени се да се реализираат 20 длабински интервјуа со претставници на ЕУ во Р. Македонија, со претставници на министерствата за економија, земјоделство, Секретаријатот за европски прашања, како и со претставници на други релевантни институции.

Во контекст на анализата на пишуваните извори ќе се фокусираме на толкување на официјалните документи на ЕУ, неофицијални документи - текстови, написи, публикации, различни статии, дневни весници, списанија и анализа на содржините од интернет сајтови, официјални веб страници на ЕУ и одделните институции и служби, како и сите достапни содржини преку интернет од областа на ЕУ од различни научни, медиумски, владини и невладини организации. Развојот на информациско – комуникациската технологија нуди голем број на можности, така што при самото истражување ќе се користат и видеоконференциски врски, видеопрезентации, како и online конекција со определени форумски групи, а се однесуваат на истражуваната проблематика.

1.7 Структура на дисертацијата

Докторската дисертација се состои од седум меѓусебно поврзани поглавја. После воведот, следува претставување на теоретско-хипотетската рамка на

истражувањето, каде се формулира проблемот на истражување. По дефинирањето на проблемот на истражување, поставени се хипотезите и помошните хипотези чија што вистинитост понатаму се истражува. Во следниот чекор одредени се целите на истражувањето. Во делот на Методологијата на истражувањето специфицирани се научните методи кои се користени во истражувањето. Воведниот дел завршува со образложување на структурата на докторската дисертација.

Во второто поглавје се зборува генерално за основните вредности на Европската унија и нивното спроведување во практика преку најразлични политики на Унијата. Во суштина тука се претставува кохезиската политика како една од најзначајните политики на Европската унија.

Во третото поглавје претставена е еволуцијата на кохезиската политика на Европската унија, како и новините за периодот 2014-2020 година. Потоа претставени се одделно сите пет фондови на Европските структурни и инвестициски фондови (ЕСИ фондовите): Европскиот фонд за регионален развој Кохезиски фонд, Европски социјален фонд, Европски земјоделски фонд за рурален развој и Европски фонд за поморство и рибарство. Потоа опфатена е правната рамка на ЕСИ фондовите.

Потоа, следува поглавје со европските фондови како инструменти за надворешна кохезија, односно претставени се претпристапните инструментите на Унијата за помош и реформи на земјите аспирантки за членство во ЕУ. Имено, даден преглед на основните фази на програмите за помош на ЕУ: ФАРЕ, ОБНОВА, КАРДС. Потоа следува претставување на Инструментот за претпристапна помош 2007-2013 година, каде е направена и анализа за искористеноста на средствата на Република Македонија од овој инструмент на ЕУ.

Во петото поглавје претставен е тековниот Инструмент за претпристапна помош ИПА II 2014-2020 година. Во суштина во ова поглавје објаснети се петте области на ИПА II, планирање и програмирање на помошта во рамките на овој

инструмент, како и претставување на индиректното управување со програмите на ИПА.

Во шестото поглавје опфатен е процесот на интеграција на Република Македонија во Европската унија, каде претставени се: историскиот развој на односите помеѓу Европската унија и Република Македонија, потоа чекорите кон пристапување во ЕУ, процесот на стабилизација и асоцијација, како и патот кон започнување на преговори. Во ова поглавје наведени се ефектите од претпристапните фондови, но и придобивките и трошоците од идно членство во Европската унија.

Во седмото поглавје претставени се резултатите од спроведените интервјуа со лица (експерти) во областа на евроинтеграциските процеси. Во суштина, се примени методолошка постапка со која по пат на вербално комуницирање помеѓу истражувачот и интервјуираното лице, односно со водечките актери во адаптацијата и реализацијата на претпристапните фондови во Република Македонија, се доаѓа до емпириски матријали.

Во последната глава од докторската дисертација изнесени се заклучоци на трудот според добиените резултати. Врз основа на добиените резултати дадени се и препораки.

2. Теоретски аспекти и историска димензија на Европската унија

2.1 Теории и концепти за европска интеграција

2.1.1 Функционализам

Секоја теорија која го објаснува процесот на европска интеграција произлегува од соодветна теорија на меѓународните односи. Од самиот почеток на формирањето на Европската унија се развиваат пристапи со цел концептуализација на политичкиот систем на Европската унија. Имено, почетната концептуализација се однесувала на функционалистичкиот пристап, така што со цел да се исполни точно одредена функција се воспоставуваат институции.

Најдоминантна, но и најраспространета теорија која го објаснува процесот на европска интеграција произлегува од функционалистичката теорија на меѓународни односи. Оваа теорија се заснова на премисата дека примарна цел на работата на секоја влада е во задоволување на потребите на граѓаните. Националната држава за која територијата е најважен елемент не претставува добар механизам за исполнување на потребите на граѓаните. На прашањето зошто државите пристапуваат на меѓусебно обединување и создавање на регионални, политички, економски организации, одговараат функционалистите и неофункционалистите. Во овој дел ќе се осврнеме на зачетоците на теоретскиот пристап за европска интеграција и давање на одговори на фундаменталистички прашања.

2.1.2 Регионализам

Споредувајќи ја глобализацијата како сеприсутна појава наспроти регионализмот, притоа земјаќи ја во предвид и трговската размена и активноста на меѓународните организации, всушност доаѓаме до тоа дека фокусот е насочен на регионализмот, односно на трговската размена на целните региони. Целните региони првенствено се Европа, Северна и Јужна Америка и источна Азија. Регионалната интеграција е повеќе или помалку распространета појава која може да се дефинира како институционално повеќе или помалку формализирано

здружување на неколку држави во рамките на одредено географско подрачје, се со цел долгорочна економска и/или политичка соработка.²

Процесот на регионална интеграција помеѓу крајот на Втората светска војна и крајот на шеесеттите години на 20 век, се предмет на голем број теоретски трудови. Имено, се појавуваат три меѓусебно различни теоретски концепти на проучување на меѓународните односи со цел структурирање на размислувањата за регионална интеграција и тоа: теорија на меѓузависност (интердепендистичка), трансакционистичка и реалистичка интеграција. Концептот на првата група, интердепендистички концепт се темели на клучните критериуми за географска и когнитивна блискост, како и на нивна меѓузависност. Втората група или трансакционистичкиот концепт се занимава со комуникацијата и размената во создавање на региони, додека третиот концепт или реалистичкиот концепт зборува за засновање на регионални групации на одредени хегемонистички сили.

Во претходните наведени концепции за регионална интеграција проблем е неодреденоста на дефиницијата на поимот регион. Во суштина, нејасно е како одредени субјекти го перцепираат регионот и што се подразбира под самиот термин регион. Според Andrew Hurrell³ постојат четири оски на анализа: регионализација, регионален идентитет, меѓудржавна соработка и регионална кохезија. Регионализацијата го означува процесот на зајакнување на економската, општествената и политичката интеграција во рамките на одреден регион. Регионалниот идентитет преку процесот на интеграција го покренува прашањето за когнитивната димензија на регионот. Одделни когнитивни региони може да се дефинираат како спротивност на друг регион, често сватен како надворешна закана (пр. СССР во очите на европејците). Меѓудржавната соработка се реализира преку регионалниот процес помеѓу државите, односно преговори и соработка и понатаму институционализација, односно афирмација на државната власт која е подготвена да се откаже од одреден дел од својот суверенитет со цел стекнување на поголемо влијание на политиката на други држави. Регионалната

² Saurugger S. (2014) *Theoretical Approaches to European Integration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

³ Hurrell, Andrew. (2007) *One World? Many Worlds? The Place of Regions in the Study of International Society*. *International Affairs*, 83(1), 127–46. Достапно на http://mwmt.co.uk/documents/MWML2006_Hurrell.pdf

кохезија претставува соединение од трите претходно наведени елементи и укажува на создавање на кехерентно регионално единство.

2.1.3 Неофункционализам

Неофункционализмот претставува надградбата на функционалистичката теорија од аспект на европска интеграција. Имено, оваа значајна теорија за регионална интеграција за прв пат е формулирана за време на настанокот на Европските заедници. Неофункционалистичкиот пристап се вбројува помеѓу најпознатите теории за европска интеграција. Во суштина, како и останатите концептуални пристапи кои ја анализираат европската интеграција, така и функционалистичкиот и неофункционалистичкиот пристап настојуваат да објаснат зошто државите пристапуваат на меѓусебно поврзување во рамките на одредени регионални организации. Имено, функционализмот се заснова врз нормативно размислување за разработка на услови кои треба да водат кон помирен и праведен свет, додека неофункционалистичкиот пристап зазема доминантно аналитички став, во обид да се разберат причините и последиците од процесот на интеграција. Имено, со функционализмот врзани се два фундаментални поими: прелевање и прашањето за пренос на лојалноста на европските граѓани кон новата регионална целина.

Во суштина, прелевањето е најпознатиот поим кој се поврзува и со концептуалната рамка на неофункционализмот. Поимот прелевање го означува самиот ефект на прелевање, односно експанзивна логика на интеграција на одредени сектори на европска интеграција.⁴ Преносот на лојалноста е интеграциски процес кој се генерира од страна на елита која најактивно учествува во тој процес. Лојалноста во овој контекст се поврзува со постоењето на политичка заедница, односно со тезата дека жителите на таа иста политичка заедница во рамките на иста географска област покажуваат поголема лојалност кон својата централна власт отколку на некој друг авторитет.

⁴ Lee McGowan, (2007) *Theorising European Integration: revisiting neofunctionalism and testing its suitability for explaining the development of EC competition policy?*, European Integration Online Papers, достапно на: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2007-003.pdf>

2.1.4 Интерговернментализам

Интерговернментализмот во теоријата се однесува на процесот на прилагодување. Во фокусот на интерговернментализмот, како што сугерира и самиот назив, претставува дејствувањето на државите во односите меѓу владите. Главна цел на интерговернментализмот е да се објасни зошто државите како рационални актери водени првенствено од своите интереси прифаќаат здружување на суверенитетот. Во интерговернментализмот постојат две теоретски насоки – реалистички интерговернментализам кој го застапува Maersheimer⁵ и либерален интерговернментализам кој го застапува Moravcsik⁶.

Во суштина, реалистичкиот интерговернментализам се фокусира на надворешно-политички и воен аспект, а од друга страна пак либералниот интерговернментализам го застапува гледиштето кое се заснова на меѓународна политичка економија.⁷

2.1.5 Федерализам

Федерализмот е последната теорија преку која настојуваме да ги објасниме причините според кои државите се интегрираат на регионален план. Овој концепт има посебен статус, бидејќи во праксата понекогаш претставува идеологија, а понекогаш аналитички пристап. Овој посебен статус се препознава во мешавината помеѓу нормативниот пристап кој има за цел заедниците во одредена држава да бидат федерација, конфедерација или консолидација; и аналитички пристап кој нуди инструменти за проучување на процесот на интеграција.

Имено, федералистите се разликуваат од неофункционалистите во тоа што ја отфрлаат идејата за автоматско прелевање меѓу секторите, а исто така и од интерговернменталистите, бидејќи федералистите се согласуваат централната власт во рамките на регионаланта интеграција да биде поставена над нивото на

⁵ Mearsheimer, J.J. (1990) *Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War*, in *International Security*. Vol. 15, no. 1, pp. 5-56.

⁶ Moravcsik, A. (1993) *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, *Journal of Common Market Studies* 31:4 (December), pp.473-524.

⁷ Saurugger S. (2014) *Theoretical Approaches to European Integration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan. Стр.81-96

државата. Целта е всушност да се прикаже поврзаноста помеѓу нормативната и аналитичката пракса. Целта на нормативниот пристап е да се потенцира погубното влијание на национализмот на секој политички систем, додека од друга страна се пристапува кон федерализмот како на дескриптивен инструмент со тезата дека Европската унија би можела да биде примамливо поле за експерименти со федералистички модел. Дел од федералистичкиот пристап е всушност толкување на националниот систем, а не т.кн. меѓувладин систем, што е карактеристика која е заедничка со аналитичкиот пристап во веќе интегриран систем.

Во почетокот на 90-тите години на минатиот век, откако излегува на виделина незаинтересираноста на европските земји за концептот на федерализам, се јавува Договорот од Мастрихт и се поставува прашањето за иднината и целта на европската изградба и сепак се доаѓа до повторно федералистичко размилување. Овие размислувања се јавуваат паралелно со концептот на управување кој води кон софистицираност и хибридизација на федералистичкиот пристап. Целта е подобро разбирање на причините поради кои државите членки пристапуваат кон тоа својот суверенитет да го пренесат на нов наднационален орган.⁸ Всушност дел од федералистичкиот пристап е конципиран со цел да се толкуваат националните, а не меѓувладините системи, што е обележје кое е заедничко за концептуалниот и теоретскиот пристап.

⁸ Julian Bergmann and Arne Niemann, (2015) *Theories of European Integration*, поглавје 11, The SAGE Handbook of European Foreign Policy, SAGE, стр. 5

2.2 Историјат на идејата за заедница на европските држави

Иако Европската унија е создадена во дваесетиот век, сепак таа е изградена на значително постари вредности и стремежи. Денешните определувања и политики на Европската унија имаат свои корени во идеи кои се стари дури и неколку века. Имено, некогаш само размислувања на филозофите и на многу мал број на луѓе посветени на хуманоста и мирната иднина на Европа, со текот на времето постанале се појасни и позацврстени, за конечно во дваесетиот век да се институционализира како официјална политика на поголем број на европски држави.

Потеклото на самиот проект за ЕУ и големите европски планови потекнуваат дури од средниот век и Дантевиот *De Monarchia*⁹, каде се повикува на помош наднационалната власт, таа која треба да ги почитува различностите на луѓето и обичаите, или од Христијанската Република на Пјер Дибоа (Pierre Dubois). Во суштина, од тоа доба, проектите следат еден зад друг, предлагајќи конфедерација со заеднички институции, собрание, дури и војска.¹⁰

Значаен аспект на идејата за европско обединување дал и Имануел Кант (Immanuel Kant) преку своето дело „Вечен мир“, во кое се истакнува дека во секоја држава треба да биде застапен републиканскиот начин на уредување и дека е потребно меѓународното право и односите помеѓу државите да се засноваат на федерализмот на слободните држави.¹¹

Прва конкретна акција во насока на европско обединување се презема во дваесетите години на 20 век, односно во 1924 година австрискиот Гроф Рихард Коуденхове Калерги го објавува делото Пан-Европа кое претставува реакција на воено разурнатата Европа, но и заложба за натамошно обединување на европскиот континент по примерот на Соединетите Американски Држави. Во суштина, не е случајно што после Првата светка војна се преземаат конкретни акции со цел обединување на европските држави и достигнување на старите

⁹ Alighieri Dante, *De Monarchia*, 1559, достапно на <http://oll.libertyfund.org/titles/alighieri-de-monarchia>

¹⁰ Сичански, Душан (1995) Федералистичка Будучност Европе, ИП Просвета, Европа Прес, Суботица, стр.27

¹¹ Имануел Кант, (1995) Вечни мир: филозофски нацрт, Гутенбергова галаксија, Београд.

идеали за мир и стабилност во Европа. Во 1929 година на седница на Собрание на Лигата на народите, француски министер за надворешни работи и застапник на идејата за федерализирана европска унија, Аристид Бријан и германски министер Густав Стресеман предложиле создавање на Европска унија. Меѓутоа, во тој период постоеле многу проблеми, пред се од економска и политичка природа, кои на одреден начин ја оспорувале оваа идеја. Појавата на големата економска криза, силни етнички тензии, страв од францускиот хегемонизам, придонеле идејата за зајакнување на соработката и мирољубиво обединување на европските држави да стане неостварлива. Покрај ова, набрзо следело и преземање на власта на фашистите и нацистите во Италија и Германија, како и смрт на германскиот министер Густав Стесеман, што секако влијаело на тоа овој европски проект за обединување да не заживее во практична смисла.

Дури по Втората светска војна и ужасот кој таа го носи, односно уништувањата од самата војна ќе доведат до повторно размислување на европските лидери дека нешто конкретно и практично мора да се направи. Прв чекор во таа насока е воспоставување на меѓусебна контрола и соработка во областа на јагленот и челикот. Според зборивите на Жан Моне (Jean Monnet), еден од основачите на Европската унија, било потребно да се направат многу промени. „За таа цел треба да се промени духот на луѓето. Зборовите не се доволни. Потребна е длабока, вистинска, итна и драматична акција, која ги менува работите и влијае луѓето да развиваат меѓусебна доверба и да се обнови надежта која речиси ја изгубиле“.¹²

Така се прави првиот чекор во создавање на современа Европска унија. Имено, во 1951 година кога и се создава Европската заедница за јаглен и челик, се смета за референтна година за создавање на ЕУ. Оваа првобитна заедница во следните децении ќе се менува и обликува преку: Договорот од Рим (1957), Луксембуршка конференција, Единствен европски акт (1985). Во 1992 година стапува на сила Договорот од Мастрихт со кој се дефинира современата Европска

¹² Proceedings of Centenary Symposium organized by the Commission of the European Communities JEAN MONNET Brussels, 10 November 1988. Достапно на file:///C:/Users/Marija/Downloads/CB5488223ENC_001.pdf

унија, а по него следуваат промени и нови договори: Договорот од Амстердам (1997), Договорот од Ница (2001) и Лисабонскиот договор (2007).

Потребно е да се истакне дека со секој нов договор, реформите на Европската заедница претставувале стремеж, тежнеење кон зацврстување на мирот и демократијата на европскиот континент. Основна вредност во таа смисла бил и останал мирот и стабилноста. За ова сведочат и Римските договори од 1957 година, со кои се проширува првобитната соработка на Заедницата за јаглен и челик. Имено, со Римските договори од 1957 година се основани Европската економска заедница (ЕЕЗ) и Европската заедница за атомска енергија. ЕЕЗ во пракса всушност била царинска унија помеѓу државите потписници (Германија, Франција, Италија и земјите од Бенелукс). На конференцијата во Луксембург се усвоени, пред една година дефинираните одлуки за Европска политичка соработка, која претставувала главен инструмент за координација на политиката помеѓу членките на Заедницата, а што требало да води кон создавање на економска и монетарна унија. Понатаму, со Единствениот европски акт се вовеле заедничкиот пазар, а се дефинираа и нови надлежности на Заедницата во голем број на јавни политики. Со Договорот од Мастихт создадена е современата Европска унија, но се утврдени и економските цели (економска и монетарна унија) и политичките цели (надворешна и безбедносна политика, граѓанството на Унијата, правдата и внатрешните работи). Со Договорот од Амстердам се реформираат институциите на ЕУ (се зајакнува улогата на Парламентот и потранспарентно донесување на одлуки), но спроведени се и мерки за олеснување на подготовката и влезот на новите членки во Унијата. Договорот од Ница произлезе пред се од потребата на прилагодување кон промените предизвикани од приемот на новите членки, додека Лисабонскиот договор претставува настојување за подемократска и поефикасна ЕУ, како и подготвеност за решавање на глобалните проблеми. Улогата на Европскиот Парламентот уште повеќе се зајакнува, так што се воведени промени во одлучувањето, а воведени се и некои нови функции (Висок претставник за надворешни работи).

Во однос на овие договори важно е да се истакне нивната вредносна компонента, односно мотивите на кои се засновани. Во времето на нивно

потпишување тие мотиви, односно заеднички вредности и цели претставувале всушност проекција на идните односи помеѓу европските држави и нивната заедничка ориентација кон мир, развој, солидарност и интеграција. Овие вредности и цели на Унијата во основа останаа релевантни до денес. Сите останати договори и процеси на интеграција се стремат кон реализација на овие определби. Во суштина, крајна манифестација на ваквите определби се и современите заеднички политики на ЕУ, од кои и претпристапните фондови на ЕУ се дел од овие политики на ЕУ, а кои пак се главна тема на овој труд.

Со истакнување на основните вредности и цели на Европската унија доаѓаме до врската која постои помеѓу нив и современите претпристапни фондови на Европската унија, како и потребата оваа врска подробно да се испита и објасни. Имено, во овој краток преглед се укажува на основните вредности на кои ЕУ почива, како и начините, односно политиките за нивно спроведување (да се подобрат животните услови, да се намали невработеноста во одредени области, да се поттикне соработка, да се создаде доверба помеѓу државите и луѓето.....). Меѓутоа, дури и официјалната политика и посветеност кон општите вредности како што се мир и општ напредок не ги постигнуваат вистинските ефекти доколку истите доследно не се реализираат. Затоа, градењето на капацитет за реализација на политиките на Унијата е неизоставен сегмент во анализата на ЕУ од аспект на нејзините цели и ефикасност. Поради тоа не е необично што во современата Унија се посветува големо внимание на ова прашање и што ЕУ преку претпристапните фондови го финансира овој процес и во државите кои се кандидати за членство во Унијата. Можеме да истакнеме дека јасно е прикажана врската помеѓу основните вредности, политиките на Европската унија и нивната доследна реализација. Доколку политиките доследно не се реализираат тоа значи дека не се остварува целта на ЕУ, односно го губи својот легитимитет.¹³

¹³ Мисијата на ЕУ во 21 век е: одржување и градење на мир воспоставен помеѓу државите членки, да ги води европските држави во односи на соработка, гарантира безбедност на граѓаните на ЕУ, промовира економска и општествена солидарност, чување на европскиот идентитет и разликите во глобалниот свет, да ги промовира заедничките европски вредности, Pascal Fontaine, Europe in 12 lessons, European Commission Directorate-General for Communication Publications, Brussels, 2014, стр. 3.

Реализацијата на политиките на ЕУ во 21 век е сложен процес во кој се вклучени бројни актери од сите сегменти на општеството. Голем дел од политиките на ЕУ се реализираат преку проектно давање и проектни активности (за кои ќе се зборува подоцна во трудот). Но, во државите во кои не постои доволно капацитет за овие активности води кон проблеми и неуспешно водење на политиките на ЕУ. Со цел да се избегне овој проблем, ЕУ од својот буџет издвојува (неповратни) финансиски средства за државите кандидати за членство, со цел подигнување на капацитетите за реализација на заедничките политики, така што од самиот прием во Унијата, да бидат рамноправни и ефективни членки на ЕУ.

Важноста на овој инструмент станува уште поочигледна кога Европската унија се набљудува и анализира од процесен и практичен аспект, односно од аспект на државата кандидат, односно од нејзините граѓани. Во овој контекст, на Европската унија може да се гледа како на заедница која се карактеризира како: систем на заеднички политики и заеднички пазар. Доколку една држава не изгради доволен капацитет за реализација на политиките на Унијата и не ја подигне конкурентноста на економија до задоволувачко ниво, тогаш постои опасност за самото членство во Унијата.

2.3 Економска интеграција на Европската унија

Од економска гледна точка еден од најважните факти во однос на Европската унија е тоа дека таа претставува економска и монетарна унија која го вклучува и заедничкиот пазар. Тоа е простор на слободно движење на економските фактори, односно луѓето (трудот), капиталот, стоките и услугите. Слободното движење на споменатите фактори се однесува на ослободување од царински и други бариери, односно укинување на националните граници.

Имено, економската и монетарна унија претставува една од (петта фаза) од шесте фази до потполна економска интеграција. Тие фази се следните:

1. Преференцијални трговски договори (со кој се намалува царината помеѓу државите кои се потписнички на договорот);
2. Слободна трговска зона (укинување на давачките за некои или сите стоки помеѓу државите);
3. Царинска унија (подразбира исто како и слободната трговска зона, меѓусебно укинување на давачките за стоките, но и заедничка царина кон трети држави и заедничка трговска политика);
4. Заеднички пазар (заедничка регулатива и слободно движење не само на стоките и добрата, туку и на капиталот, трудот и услугите);
5. Економска и монетарна унија (единствен пазар со заеднички вредности и монетарна политика);
6. Потполна економска интеграција (ја вклучува претходната фаза со хармонизирана односно заедничка фискална политика и други економски политики).

Историски гледано, почетокот на економската интеграција е поврзана со создавањето на Европската економска заедница во 1958 година, каде една од целите е декларирана како царинска унија и заеднички пазар за земјоделски производи. Со текот на времето, обемот на производите (стоките и добрата) се шири, така што во 1993 година ги опфаќа производите од сите области. Гледано од економска перспектива, сегашната (2015) Европска унија се движи кон шестата фаза, односно фазата на потполна економска интеграција.

Со цел појасно да се опишат можностите и импликациите кои произлегуваат од приемот на новите членки во Унијата потребно е детално да се разгледаат клучните карактеристики на последните неколку фази од економската интеграција, односно царинската унија, заедничкиот пазар и монетарната унија.

2.3.1 Царинска унија

Царинската унија е воведена во 1968 година.¹⁴ Во суштина, царинската унија означува простор во кој државите членки се обврзуваат на укинување на царините (и други слични такси и ограничувања) едни кон други. Друга карактеристика на царинската унија е дека државите кои ја формираат, се обврзуваат кон трети земји (надвор од Царинската унија) да применуваат заедничка царинска тарифа.¹⁵

Теоретски гледано, ефектите од Царинската унија за државите кои во неа влегуваат можат да бидат позитивни и негативни во зависност од висината на таксите и заштитата на економијата на поединечни држави. Во пракса најчесто се случува царинската унија да поттикне интензивна размена внатре во самата Унија, но и пад во размената со остатокот од светот. Некои други ефекти на Царинската унија се намалување на оперативните трошоци, помали фиксни трошоци. Освен ова може да се дојде до специјализација која води кон поголема продуктивност како последица на „компаративни предности“, зголемување на иновации и намалување на цената и/или зголемување на квалитетот како последица на конкуренцијата. Конечно, ЕУ како целина, благодареејќи на Царинската унија ја подобрува својата преговарачка позиција во меѓународната трговија поради големината на пазарот.

Сепак, мора да се истакне дека овие позитивни ефекти можат да бидат намалени или потполно анулирани доколку државата која влегува во царинската

¹⁴ Пред тоа постоеле голем број на преференцијални договори и зони за слободна трговија помеѓу поединечни држави, првенствено за земјоделски производи. Ако мотивот за политичка интеграција бил зачувување на мирот, меѓусебната солидарност и доверба (помеѓу европските држави), а прв чекор кон тоа е меѓусебната контрола за производство на јаглен и челик, тогаш еден од првите економски импулси за интензивна интеграција била трговијата со земјоделски производи. Уште во 1950 година доаѓа до зачеток на заедничката земјоделска политика. Во суштина, таа е најстара заедничка политика на Европската заедница и истовремено со децении била и најважна политика, со оглед на процентот од заедничкиот буџет кои се издвојувал за финансирање на оваа политика. Поради овие причини оваа политика на Унијата е многу важна.

¹⁵ Царинската унија е слична на слободната трговска зона, разликата е во тоа што во вториот случај членките на зоната можат да имаат различни царински постапки кон трети земји. Освен тоа постои и потполно слободна трговија, која од слободните трговски зони се разликува во тоа што тие немаат царини и царински бариери кон ниедна земја.

унија пред тоа имала значително ниска царинска стапка во однос на онаа која ќе ја имаат после влезот во Унијата.

2.3.2 Заеднички пазар

Додека царинската унија се однесува само на слободно движење на стоки, заедничкиот пазар подразбира покрај стока и слободно движење на капитал, труд (луѓе) и услуги. Во рамките заедничкиот пазар постои висок степен на координација, не само во трговијата туку и во монетарната, девизната и фискалната политика, па оттука и поголем број на прописи и јавни политики кои се однесуваат на овие области.

Заедничкиот пазар е област без граници во рамките на која слободно се движи стоката, луѓето, услугите и капиталот. Исто така, степенот на ефикасност на целиот ЕУ пазар зависи од успехот на елиминирање на бројни бариери (даночни, физички..) во меѓусебната трговија помеѓу државите членки. Денес можеме да кажеме дека заедничкиот пазар е основата на европскиот проект и економската интеграција и во зависност од ова ќе зависи и понатамошниот тек на интеграцијата.

Историски гледано, основа за формирање на заедничкиот пазар на ЕУ е Договорот од Рим од 1957 година, со кој е создадена Европската економска заедница. Чекор напред е направен во 1968 година кога се елиминирани сите квоти и тарифи на увезените стоки. Сепак, останале уште бројни бариери кои произлегуваат од различни правила на државите во однос на безбедноста на производите или административните процедури кои во пракса и понатаму претставувале значајна препрека за интензивна економска соработка. Во текот на седумдесетите години од 20 век, напредокот кон единствен пазар бил скромно и во почетокот на осумдесетите бил практично запрено поради преголема ригидност, фрагментираност и поради потполно новите околности во кои Европа се нашла, а не постоел консензус за понатамошна политика. Со цел оваа ситуација да се надмине, Европската комисија во 1985 година објавила план за постигнување единство во рамките на националните држави и за создавање на единствен пазар кој требало да започне од 1992 година. Една година подоцна, во 1986 година

усвоен е клучен акт за европска економска интеграција, а тоа е веќе споменатиот Единствен европски акт (ЕЕА). Во текот на следните години Заедницата усвојува бројни прописи со цел отстранување на бариерите, пречките и создавање на единствен пазар. Многу национални правила се заменети со единствено европско правило, кое значително ги намалува трошоците и комплексноста при воспоставувањето на заедничкиот пазар. Во 1993 година единствениот пазар станува реалност на Унијата.

Денес Единствениот пазар на ЕУ се темели на три столба. Првиот столб е формирање на пазарот на основа на царинската унија. Понатаму, вториот столб претставува процес на постепено намалување на вонцаринските бариери и воведување на слободата на движење на луѓе, стоки, услуги и капитал. Третиот столб претставува развој на политиката на конкуренција односно антимонополската политика.¹⁶

2.3.3 Монетарна унија

Монетарната унија претставува уште еден чекор понатаму (напред) кон целосна економска интеграција. Накратко монетарната унија е систем на голем број држави со заедничка валута како средство за плаќање во земјите на ЕУ, а која ја издава заедничка централна банка. Европската монетарна унија (ЕМУ) претстваува висок степен на економска интеграција, која ја вклучува и координацијата на економските и фискалните политики, заедничката монетарна политика и заедничката валута (еврото).

Членството во ЕУ, сепак не значи и автоматско припаѓање на ЕМУ, бидејќи за влез во ЕМУ постојат посебни критериуми. Сепак, поголемиот број на држави на ЕУ исто така се дел од ЕМУ и овие држави ја сочинуваат тн. еврозона. Според правилата на ЕМУ, земјата која сака да стане член на ЕМУ потребно е да исполни два вида на критериуми, односно правила за конвергенција.

¹⁶ European Commission, The European Single Market https://ec.europa.eu/growth/single-market_en

Првата група на правила се однесува на прописи. Имено, законодавството на една земја треба да се прилагоди на правилата на ЕМУ. Другата група се економските или критериумите од Мастрихт кои се однесуваат на следното: стапка на инфлација (не смее да биде повеќе од 1,5% во однос на просечните стапки на инфлација во три земји на ЕУ со најниски стапки на инфлација), буџетски дефицит (не треба да надминува 3 % од БДП на односната земја), јавен долг (не треба да биде поголем од 60 % од БДП). Покрај тоа постојат и правила кои се однесуваат на долгорочните номинални каматни стапки и граница на отстапување од валута. Сепак со овие критериуми (поточно со нивното исполнување) се поврзани многу контраверзии, односно евидентен е прием на одредени држави во ЕМУ иако не ги исполнуваат сите услови (критериуми).

Воведувањето на еврото кај економската фела предизвика бројни дискусии и расправи за природата на заедничката валута и последиците. Без да навлегуваме во ваква дебата, треба да се истакне дека воведувањето на еврото не претставува само економско туку и политичко прашање, што претставува случај многу често и со многу други политики или одлуки на ЕУ (на тоа укажуваат и основните вредности на кои се заснова ЕУ). Имено, еврото освен што е средство за плаќање и што со негово воведување се поттикнати бројни економски последици, еврото е симбол на единство и европски идентитет. Воведувањето на еврото беше не само економска туку и политичка одлука. Во Договорот од Мастрихт (потпишан во 1993 година) е изразена оваа политичка димензија на формирање на ЕМУ и определување на ЕУ да продолжи со процесот на создавање на досега најблиска унија помеѓу граѓаните на Европа. ЕМУ бара подлабоки интегрирани политики, а со тоа и интензивна политичка интеграција.¹⁷

На крајот со оглед на темата на овој труд и пристапот, важно е да се истакне дека за една држава кандидатка, приемот во Европската унија ќе значи пристапување кон големиот заеднички пазар и кон економските политики што во пракса значи отварање на границите за производите, граѓаните, услугите, односно за сите оние сегменти дефинирани уште во ЕЕА. Меѓутоа, отворањето на

¹⁷ European Commission, (2014) *Economic and monetary union and the euro*, Luxembourg: Publication Office of the European Union, page 4-6

границите за производите, граѓаните и капиталот за Европската унија, истовремено значи и обратен процес, односно отварање на пазарот на ЕУ за новите членки. Многу е важно да се истакне дека ваквата ситуација за националната економија значи и повеќе развојни можности, но и стагнација доколку неодамнешната затворена економија не го достигнала задоволувачкиот степен на развој или попрецизно конкурентноста.

Очигледно е дека во случај на проширување на Европската унија, новата земја членка (воглавно со слабо развиена економија) ќе претрпи загуби како резултат на „битката“ со многу посилената конкуренција. Од оваа причина, ЕУ развила инструмент со кој на државите кандидати им се дава привилигирана позиција кога е во прашање трговијата и пазарните односи, а суштината на тие предности е тоа што земјата може да ги извезува своите производи без царинење, а тоа да не важи кога е обратно. Овој период на заштита на националната економија треба да овозможи достигнување на тоа ниво на конкурентност на економија, кое ќе овозможи новата земја членка од самиот влез во Унијата да биде рамноправен партнер во економските односи. Според тоа, освен принципот на конкурентност како корективен и важен принцип е солидарноста. А дали во конкретна држава ќе се искористи оваа привремена предност (привилигирана позиција) и дали ќе ја подигне конкурентноста на економијата, во голема мера зависи од самата држава, односно од спроведувањето на реформи и посветеноста на политичката елита.

Во секој случај Европската унија издвојува значителни средства за државите кандидати, што треба да придонесе за економско заздравување. Конечно, целта на европската интеграција (а особено од економски аспект) е секако постепено доаѓање до конвергенција, односно јакнење на економијата и подобрување на животниот стандард на целата територија на Унијата со фокус кон помалку развиените држави.

2.4 Заеднички политики и буџет на ЕУ

Европската унија од политичка гледна точка и јавно управување, претставува систем на заеднички политики (јавни или секторски политики). Овие политики претставуваат процес и механизам со кои општата политика, определби и вредности на ЕУ се реализираат во пракса. Според тоа многу е јасно од колкаво значење е доследното реализирање на заедничките политики на ЕУ, што секако не е така лесно. Способноста или капацитетот за реализирање на јавните политики претставува еден од клучните услови за ефективно членство во самата Европска унија.

Во моментот (2015) постојат 15 официјални заеднички секторски политики на ЕУ. Бројот на овие политики не е константен, тие се менуваат со текот на времето како и самта листа на политики. Освен овие формални политики, Унијата има и други политики кои се преместени од формалната класификација или се во зачеток.¹⁸

Табела 1: Политики на ЕУ

Политика	Опис на политика
Земјоделство, рибарство и храна	Заедничка земјоделска политика, рурален развој, аквакултура, рибарство, безбедност на храна
Бизнис	Индустриски сектор, мали и средни претпријатија, пазар, слободно движење, конкурентност и пазарно натпреварување
Климатска политика	Климатски промени, енергија за светот кој се менува
Хоризонтална политика	Финансиска и економска криза, Европа 2020 – нова економска стратегија, одржлив развој, повеќејазичност

¹⁸ Повеќе на https://ec.europa.eu/info/strategy_en

Култура, образование и млади	Аудиовизуелни медиуми, култура, образование и обука, спорт, млади.
Економија, финансии и даноци	Финансиски услуги, буџет, конкурентност, царина, даноци, борба против измами
Вработување и социјална права	Вработувања, социјални права и еднакви можности
Енергија и природни ресурси	Енергија, трансевропски мрежи
Животна средина	Животна средина, безбедност на храна, здравје, поморска политика, одржлив развој
Надворешни работи и надворешни односи	Заедничка надворешна и безбедносна политика, развој, проширување, соработка, надворешна политика, хуманитарна помош, човекови права
Правда, внатрешни работи и граѓански права	Слобода, безбедност и правосудство
Регионален и локален развој	Кохезиска политика, Фонд за регионален развој
Наука и технологија	Етика, информациско општество, аудиовизуелна политика и медиуми, медиуми, истражување
Претставување на Европската унија	Цивилно општество, невладини организации, институции на ЕУ, Договори на ЕУ, иднината на Европа, Договор од Лисабон
Транспорт и патување	Туризам, транс-европски мрежи, сообраќај

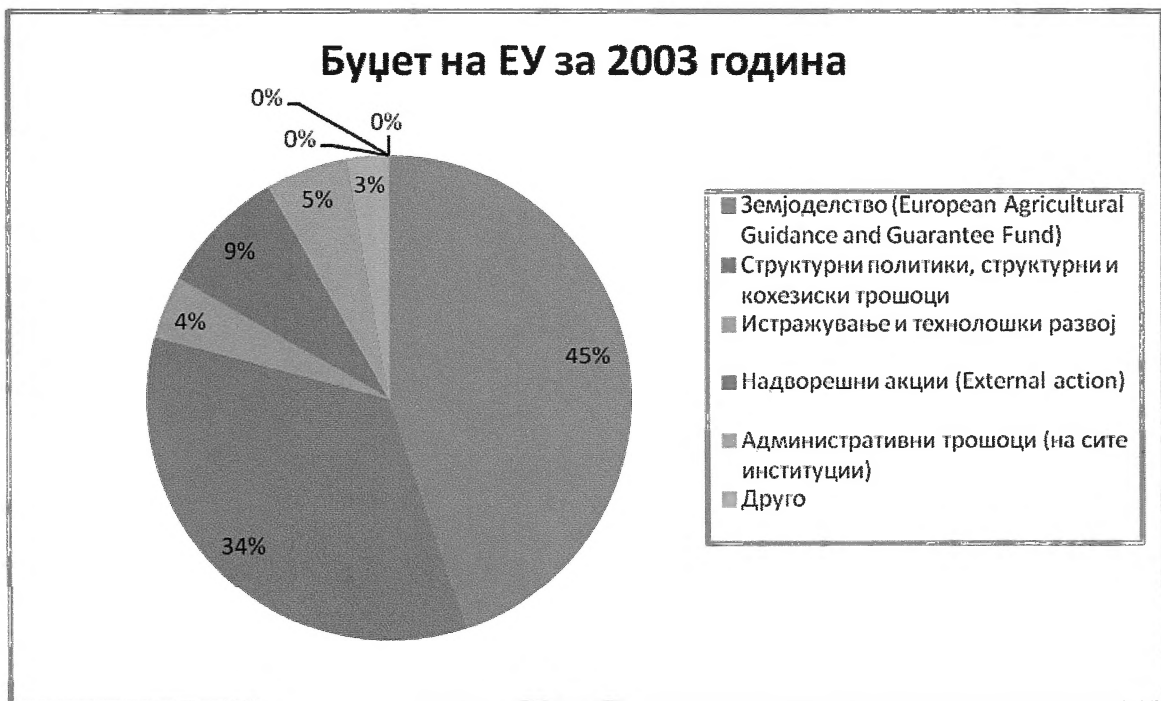
Извор: European Commission, Policies, information and services https://ec.europa.eu/info/index_en

Со оглед на предметот на овој труд, од сите наведени политики на Унијата, најголемо значење има кохезиската политика (регионалната политика). Од друга страна пак, оваа политика на Унијата може да се каже дека е една од најважните

политики на ЕУ, со оглед на големината на буџетските средства кои се наменети токму за оваа политика. Затоа, во анализата и проучувањето на политиките на ЕУ неопходен сегмент е анализа на буџетот на Европската унија. Имено, начинот на неговото полнење и користење е најдобар индикатор за солидарноста на Европската унија. Освен тоа, самиот буџет е најдобар показател за тоа која е најважна заедничка политика на Европската унија.

На почетокот на 21 век, судејќи според споменатиот критериум (процент од буџетот, прво место зазема земјоделската политика на ЕУ, а веднаш зад неа следи кохезиската (регионалната) политика.¹⁹ Ова најдобро го илустрира Графикон 1.

Графикон 1: Буџет на ЕУ за 2003 година

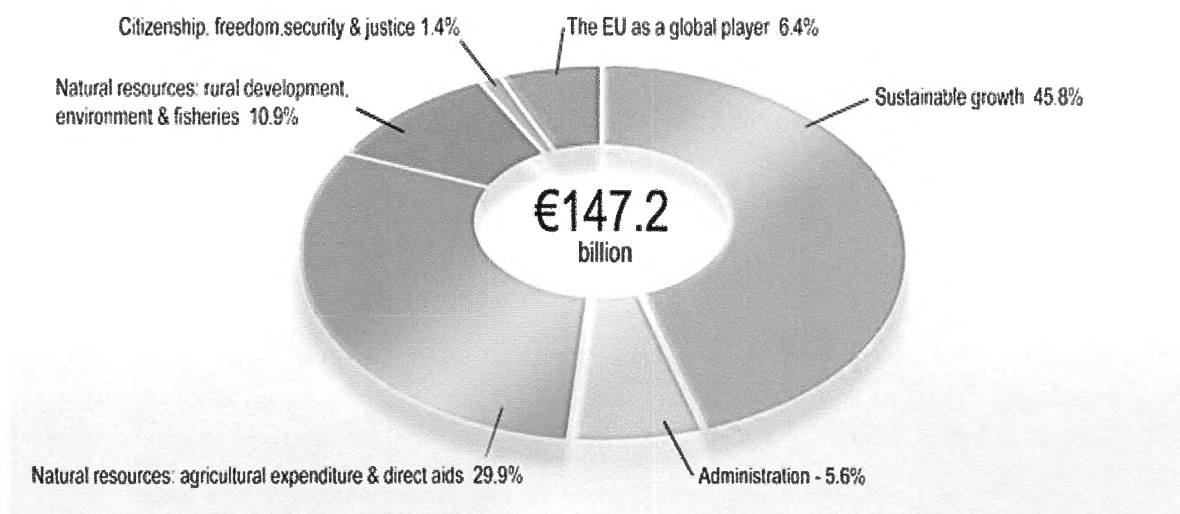


Извор: European Commission, 2003, General budget of the EU for the financial year 2003, Luxembourg, стр. 12, достапно на http://aei.pitt.edu/42477/1/budget_figures_2003.pdf

¹⁹ Постоеле големи осцилации и порано во однос на распределбата на буџетските ставки по категории. Така во 1979 година околу 70% од буџетот се потрошени за земјоделство. Од 1991 година се јавува брзо зголемување на трошоците за структурните фондови, кои денес со земјоделската политика претставуваат околу 80% од буџетските расходи. Наведено според: Michael Schackleton, The Budget, во трудот: Policy making in the European Union, eds. Wallace H, Wallace W, Oxford University Press, Oxford, 2000, стр. 211-241.

Сепак со текот на годините доаѓа до промена во износот на средства наменети за финансирање на одредени политики, така што на прво место според споменатиот критериум се наоѓа кохезиската политика на ЕУ. Така на пример, десетина години подоцна доаѓа до промени и веќе во буџетот за 2012 година, околу 40% од буџетот е наменет за земјоделската политика (вклучувајќи и природни ресурси, рурален развој, животна средина и рибарство), а додека околу 46% за кохезиската политика, односно одржлив раст, на графиконот подолу обележана со сина боја (Графикон 3):

Графикон 2: Буџет на ЕУ за 2012 година



Извор: European Commission, Budget 2012 in figures, достапно на http://ec.europa.eu/budget/figures/2012/2012_en.cfm

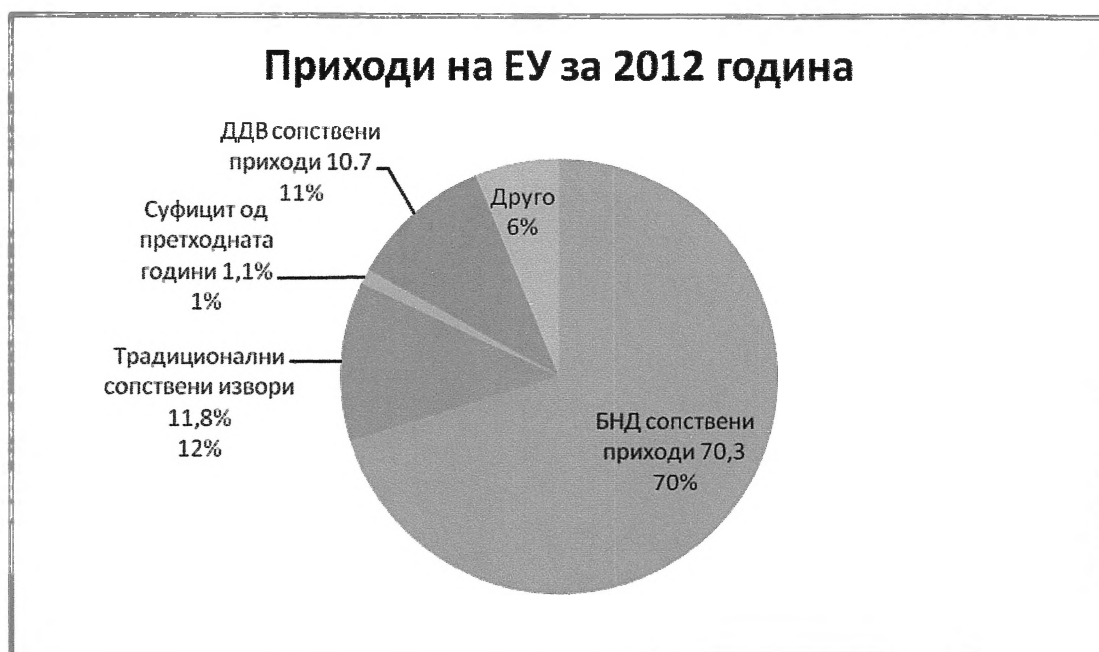
Со цел да не се создаде конфузија, треба да се напомене дека низ годините доаѓа до промени во називот на одредени политики, а делумно и во нивната содржина, па така наместо терминот регионална политика се користи одржлив раст или кохезиска политика. Во суштина, називите на политиките произлегуваат од основната цел на секоја јавна политика на ЕУ.

Денес, буџетската политика на ЕУ функционира на различни основи во однос на националните политики. Имено, земјите членки истовремено спроведуваат и финансираат сопствени економски и политички активности во рамки на два различни система на јавни финансии (национални и европски). Така, самото членство во Европската унија, им наметнува на земјите членки и ги обврзува на финансирање на заедничкиот ЕУ буџет. Во согласност со воспоставените механизми за функционирање на системот на јавни финансии на ЕУ, секоја земја членка се откажува од одреден дел од своите национални приходи и ги вложува во заедничкиот буџет на ЕУ, од кој буџет потоа се врши финансирање на заедничките политики на ЕУ.

Буџетот на ЕУ има два вида на приходи: сопствени приходи и други приходи. Сопствените приходи се состојат од три видови на приходи: т.кн. традиционални приходи, потоа приходи базирани на ДДВ (Данок на додадена вредност) систем и приходи базирани на БНД систем (Бруто национален доход). Останатите приходи претставуваат мал дел од вкупните приходи (станува збор за неколку проценти, во зависност од годината), а се состојат од на пр. даноци кои ги плаќаат вработените во администрацијата на ЕУ, камати на депозити, уплати од земји надвор од Европската унија, напотрошени средства за програмите од претходната година итн.

Кога станува збор за приходите, традиционалните сопствени средства претставуваат околу 12% од буџетските приходи и тие се однесуваат на приходи од увозна царина на производи кои потекнуваат надвор од ЕУ и сл. Приходите од данок на додадена вредност изнесуваат околу 11-12% и ги плаќаат државите членки на основа на пресметка на единствена стапка на единствено дефинирана пресметка на основица за додадена вредност за секоја земја членка на ЕУ. Најголем приход во буџетот на ЕУ се остварува од БНД на земјите членки и тие изнесуваат околу 70% во вкупниот буџет. Ова укажува на следното: најголемиот процент од буџетот на ЕУ се пополнува од богатите членки на Унијата, односно земјите со повисок БДП.

Графикон 3: Приходи на ЕУ за 2012 година



Извор: EU Budget 2012, Financial Report, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2013, стр. 10. Достапно на http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2012/pdf/financialreport-2012_en.pdf

Кога ќе се погледне процентуалното учество на земјите членки во ЕУ во повеќегодишната финансиска рамка за периодот 2007 до 2013 година, најмногу средства издвоила Германија (20,5%), потоа Франција (19,5%), Велика Британија (14,82%), Италија (12,86%), потоа Шпанија (7,8%), Холандија (4,8%) и Белгија (3,5%). Останатите земји издвојуваат многу помалку средства и тие се движат помеѓу 1-2 %.²⁰

²⁰ European Council, Financial Perspective 2007-2013, Brussels, 2013. Повеќегодишна финансиска рамка (Multiannual Financial Framework – MFF) претставува документ со кој се утврдува највисоките можни годишни износи (горна граница) кои ЕУ може да ги искористи за различни политики во текот на одредениот временски период (вообичаено седум години).

Повеќегодишната финансиска рамка се разликува во одредени категории и висината на трошоци кои се користат од буџетот на ЕУ. Во периодт од 2007 до 2013 година вкупните обврски од буџетот изнесуваат 975.777 милијарди евра, а тие средства најмногу се издвоиле за „одржлив раст“ (439,1 милијарди евра). Оваа област вклучува две ставки (конкурентност за раст и вработување – 90,2 милијарди евра и кохезија за раст и вработување – 348,9 милијарди евра).

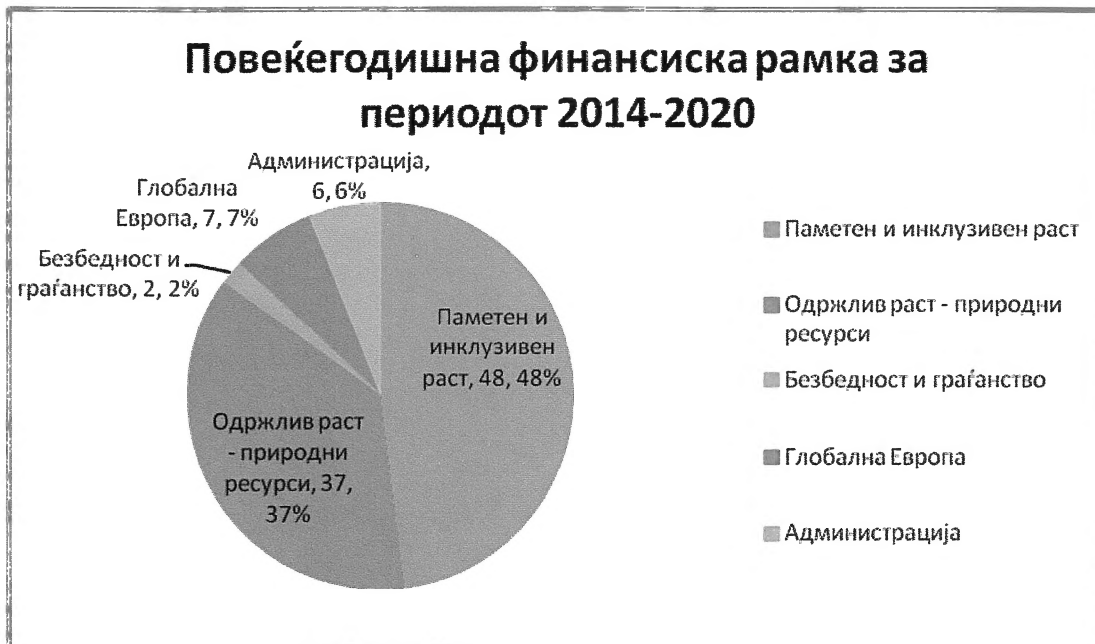
Следната категорија која се однесува на расходната страна на буџетот е „управување и заштита на природните ресурси“, што вклучува и финансирање во областа на заедничката земјоделска политика (412,6 милијарди евра), потоа на областа „внатрешна политика“, која вклучува слобода, правда, безбедност и судство (12,2 милијарди евра). За областа која се однесува на улогата на „ЕУ како глобален партнер“ издвоени се буџетски средства во висина од 55,9 милијарди евра, а за трошоци за администрација 54,9 милијарди евра. Трошоците за компензација изнесувале 937 милиони евра.²¹

Во однос на буџетот само за 2013 година, вкупните обврски изнесувале 152,5 милијарди евра, од кои 46,8% за политиката за одржлив развој, додека за природни ресурси 39,8% (од кои за пазарни трошоци и директни давања предвидени се 29,1%, а за областа земјоделство, истражување и рибарство 10,7%).²²

²¹ European Commission, Financial framework 2007-2013, достапно на http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fwk0713/fwk0713_en.cfm#adjust

²² European Commission, General budget of the European Union for the Financial Year 2013 (The figures), European Union, 2013, стр. 7-9, Достапно на http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2013/budget_folder/FINAL_EN_DG_BUDG_general_budget_2013.pdf

Графикон 4. Повеќегодишна финансиска рамка за период 2014 - 2020



Извор: European Commission proposal for the 2014-2020 Multiannual Financial Framework, Publications office of the European Union, Luxembourg, 2011, стр. 6. Достапно на <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/KV3112884ENN-web.pdf>

Во текот на 2011 година, Европската комисија подготви предлог за повеќегодишна финансиска рамка за периодот 2014-2020 година, каде вкупните обврски се 1033,2 милијарди евра, а вкупните плаќања 987,6 милијарди евра. Од нив најмногу средства е предвидено за категорината „паметен и инклузивен раст (Smart and inclusive growth), која вклучува економска, социјална и територијална кохезија (494.763 милијарди евра – 48%), „одржлив раст – природни ресурси (Sustainable growth: natural resources)“ кој вклучува директни давања (386,5 милијарди евра -37%), „безбедност и граѓанство (Security and citizenship)“ (18,8 милијарди евра – 2%), „глобална Европа (Global Europe)“ (70 милијарди евра - 7%), и трошоци за администрација (63,2 милијарди евра – 6%). Комисијата предложила Европски фонд за регионален развој и Европскиот социјален фонд и Кохезискиот фонд да се стават заедно под една заедничка стратешка рамка, кој ќе

ги опфати и Европскиот земјоделски фонд за рурален развој и Европскиот фонд за рибарство и поморство.²³

2.5 Кохезиската политика - најзначајна политика на ЕУ

Во современата политичка наука она што укажува на стабилност на една држава е степенот на идентификација на граѓаните со неа, но и степенот на кохезија (меѓусебна поврзаност и чувство на припадност кон една политичка заедница). Претходно, моќта на една држава се манифестирала првенствено врз основа на можностите за примена на (легитимна и легална) сила, а додека денес врз основа на задоволството на нејзините граѓани, односно социјална кохезија на граѓаните.²⁴

Но, кога сте во политичка заедница (било да е тоа ЕУ, држава членка или некоја друга заедница) каде постојат неприфатливо големи разлики во животниот стандард на различни територии од таа заедница, тогаш доаѓа до тензии и конфликти помеѓу развиените и сиромашните делови, а најчесто се рефлектира со конфликт на централната и локалната самоуправа, односно регионалните автономии. Во суштина, држава која се карактеризира со конфликт и тензии не е насочена кон вложувања, инвестиции и нов капитал, а ова на некој начин води кон економска и општа стагнација на општеството.

Сепак, теоретските објаснувања и декларативните проблеми, односно декларативните заложби за нивно решавање не даваат позитивен ефект, додека проблемите не се образложат и не се постави сет на индикатори врз основа на кои јасно ќе се укажува на проблемите. Откако ќе се воспостават индикаторите следи јасна формулација на политиката со сите прецизно дефинирани сегменти, а од кој веројатно најважен е финансискиот аспект како и целата технологија на спроведување на политиката. Поради тоа, Европската комисија утврдува дека

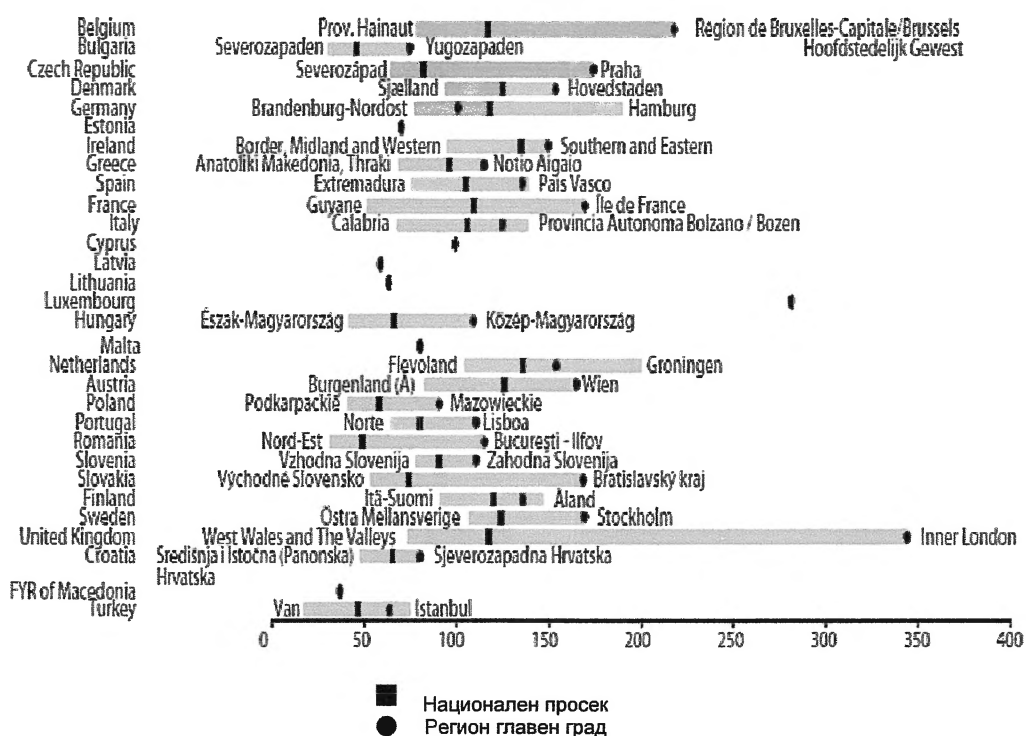
²³ European Commission, Proposal for the 2014-2020 Multiannual Financial Framework, достапно на <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/KV3112884ENN-web.pdf>

²⁴ Fukujama Frensis, Граѓенје државе, управлјанје и свetski poredak u dvadeset prvom veku, Filip Višnjić, Beograd, 2007.

показател за економски развој и мерење на нееднакости во ЕУ е бруто домашниот производ (БДП) по глава на жител²⁵.

Со цел да се анализира одредена практична политика на ЕУ, прво треба да се увиди состојбата на проблемот, а потоа и акцијата која се презема. Кога станува збор за разликите во степенот на развиеност помеѓу државите на ЕУ, тие се прикажани на следниот графикон:

Графикон 5. Регионални разлики во Европа



Извор: Eurostat regional yearbook 2011, Publications office of the European Union.

http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5729009/R_Y_CH_INTRO_2011-EN.PDF/4417d11f-b5f7-463e-8348-e00b9a05fba

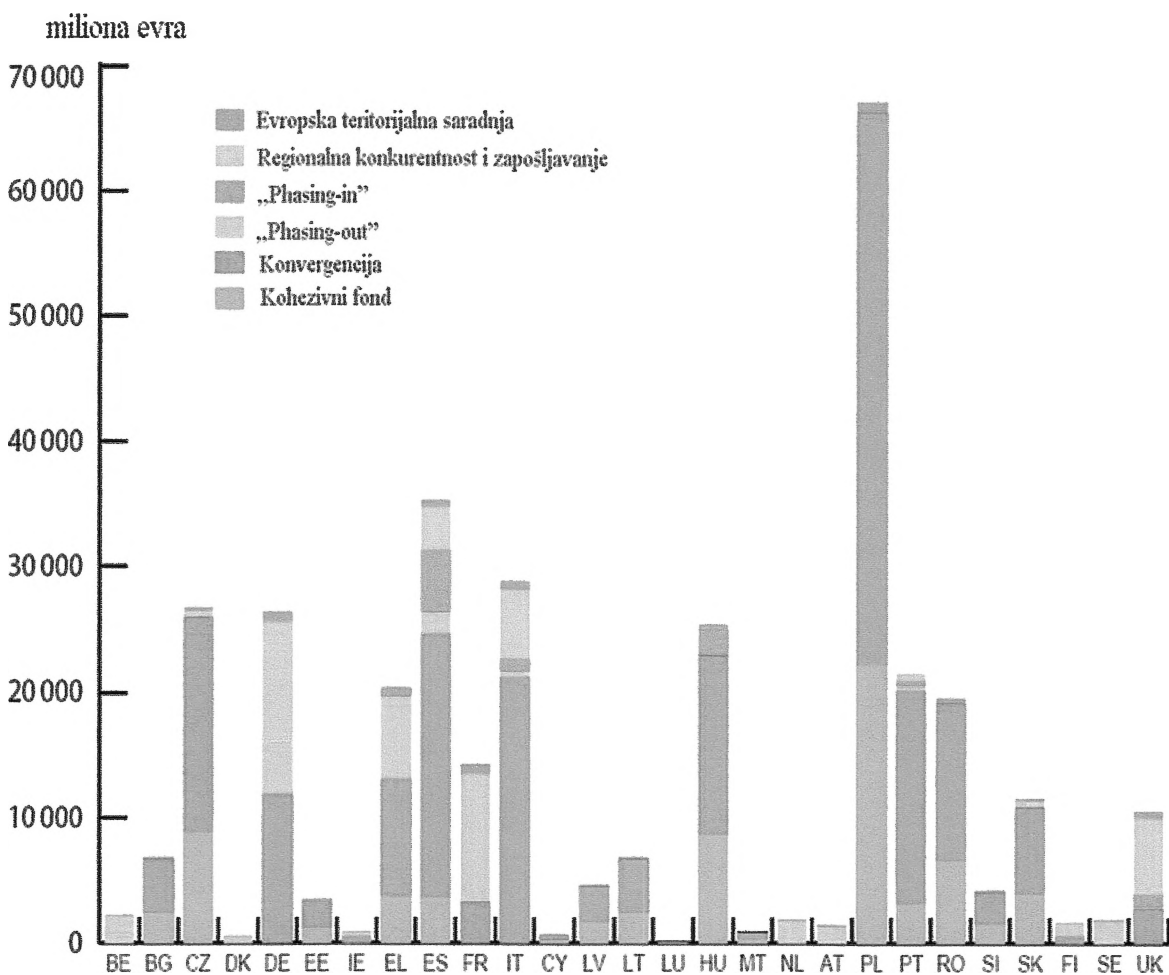
²⁵ Бруто домашен производ (БДП или англ. GDP Gross domestic product) претставува вкупно производство на стоки и услуги, остварени во одредена територија без оглед на сопственоста. Тоа подразбира дека БДП вклучува вредност на производство на странски правни лица (компани) во земјата, а ги исклучува активностите на компаниите кои се во сопственост на домашни резиденти во странство. БДП претставува вкупно создаден домашен доход. Кога БДП ќе се подели со бројот на жители на дадена територија се добива БДП по глава на жител. Ова најчесто се користи како индикатор за равиеноста на одредена територија (регион, држава).

На Графиконот 5 претставени се резултатите од анализа на разликите во развојот на различни држави и региони на државите членки на ЕУ, како и на државите кандидати за членство. Можеме да забележиме дека во најголемиот број на случаи, регионот на главниот град е најбогат регион во државите. Имено, постојат неколку исклучоци во однос на Германија, Италија, Холандија, Финска и Турција. Многу е јасно зошто многу често се јавуваат тензии помеѓу главниот град и периферијата на одредена држава. Исто така при анализа на регионалните разлики потребно е да се води сметка и за релевантноста на разликите внатре во една држава. Имено, разликите можат да бидат во развиеноста и неразвиеноста. Така држава членка на ЕУ во која има најголеми разлики е Белгија. Секако, погрешен е заклучокот дека Белгија е неуспешна држава во однос на Источна и Централна Европа. Во суштина, станува збор за исклучително развиен и богат регион – Брисел, а регионите со најмал БДП по глава на жител во Белгија се повеќе развиени од многу најразвиени региони на некои други држави.

Откако веќе се анализирани и воочени последиците од големите разлики во развиеноста на регионите, ЕУ спроведува соодветни политики со цел овој проблем да го реши или ублажи. Имено, дека оваа област е приоритетна во ЕУ најдобро сведочи буџетот на Унијата, за што веќе претходно е објаснето. Средствата наменети за регионален развој (кохезиска политика) се алоцираат воглавно преку регионите.

Само за спроведување на кохезиската политика ЕУ годишно троши неколку десетици милијарди евра. Поконкретно, оваа политика на ЕУ се спроведува во рамките на седмогодишен план, во кој се утврдува количината на средства наменети за оваа цел и максималната количина на средства која една држава членка на Унијата може да ги користи. Врз основа на планот за периодот 2007-2013 година беше издвоено дури 347 милијарди евра (според цените од 2007 година). Имено, држава која можеше да искористи најмногу средства е Полска (скоро 10 милијарди евра годишно), но голема количина на средства се издвојуваат и за останатите земји членки на ЕУ. (Графикон 6)

Графикон 6: Алоцирани средства за државите членки на ЕУ за период 2007-2013



Извор: European Commission, Cohesion policy 2007–13 – Commentaries and official texts, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, стр. 24. Достапно на http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_en.pdf

Според седмогодишниот план за периодот 2014-2020 година предвидени се средства во висина од 351,8 милијарди евра²⁶. Многу е очигледно дека оваа политика (кохезиската) и понатаму има многу важна улога во Европската унија. Овие средства за државите кориснички претставува исклучително голем развоен потенцијал. Потребно е да се напомене дека станува збор за неповратни средства

²⁶ European Commission, Regional Policy 2014-2020, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/

и средствата предвидени за една држава, не значи дека истите ќе бидат и искористени (сите наменети средства). Всушност, постојат строги процедури за изработка на развојни документи и управување со проекти и при нивно дизајнирање (осмислување) на проектите, така и при нивно спроведување, а подоцна и известување. Корисници на овие средства се регионални актери (регионална власт, различни видови на мрежи на различни сектори, локална власт итн). Ова значи дека за да се искористат овие средства неопходно се адекватни информации и познавање на сите процедури. Имено, потребни се образовани кадри со цел искористување на овие потенцијали. Затоа, за секоја идна членка на ЕУ која води сметка за својот развој, ова претставува важен фактор во формулирањето на развојните политики.

Во суштина, сите овие процедури и правила ќе бидат претставени во третото поглавје. Свакајќи дека станува збор за комплексна проблематика и дека е потребно време за разбирање на истата, ЕУ се определила да оформи фонд и за идните членки на ЕУ. Во суштина, целта на овие претпристапни фондови е оспособување на идните членки за ефективно користење на расположливите средства од самиот момент на прием во Европската унија.

2.6 Заклучни согледувања

Во ова поглавје даден е краток преглед на она што претставува Европската унија од економски аспект (развој), политички аспект (демократија) и правен аспект (владеење на правото). Исто така, во ова поглавје претставени се и основните вредности на кои Европската унија е заснована, потоа политиките кои произлегуваат од нив и конечно на заедничките јавни политики кои претставуваат „извршен аспект“ на основните определби и политики на Унијата. Имено, декларираните вредности, определби и цели на организацијата каква што е Европската унија може да имаат практичен опсег само доколку доследно се реализираат јавните политики и внимателно се следат нејзините резултати. Станува збор за специфичен методолошки аспект на следење на Европската унија - процесен аспект и техники на анализа на развивање во научна дисциплина.

Тргувајќи од почетната премиса и ова методолошко гледиште, во ова поглавје се покажа дека:

- ЕУ може да се согледа од процесно и практично гледиште (од аспект на потенцијалните членки) како заеднички пазар и систем на заеднички јавни политики;
- Од аспект на јавните политики, ЕУ најголемо внимание насочува на кохезиската политика (развојна регионална политика) која има за цел економски и општествен развој, како и постепено намалување на разликите во развојот на државите, внатре во самата Унија;

Како развојна политика, која вклучува комплексни процедури (изработка, аналитичка работа, доследна реализација, постојано следење, мерење и известување), Унијата се определила дел од финансиските средства да издвои за идните членки на Унијата (претпристапни фондови). Оваа финансиска помош има два ефекти: првиот ефект е непосреден и влијае на интензивен развој (на пр. подобрување на инфраструктурата, јавната управа, човечките ресурси преку едукација и обуки, решавање на општествени проблеми, невработеност, маргинализирани групи, човекови права, помош во изградба на правна држава и др.). Освен овој непосреден ефект, од големо значење е учењето, односно подобрувањето на капацитетот за ефикасна примена на ЕУ политиките.

Врз основа на правилата за логичко размислување изведен е следниот заклучок: интеграцијата на Република Македонија во Европската унија претставува голема развојна шанса, односно развојни можности за државата; Република Македонија со користењето на претпристапните фондови значително ќе го подобри капацитетот за користење на фондовите на кохезиската политика, односно да ја спроведува кохезиската политика на ЕУ.

3. Кохезиската политика на Европската унија

3.1 Дефинирање на кохезиската политика на ЕУ

Крајна цел на Кохезиската политика (eng. Cohesion Policy) е намалување на разликите во регионалниот развој на целата територија на Унијата. Имено, кохезиската политика е втемелена меѓу основните цели на Унијата. Ова се потврдува со член 3, став 3 од Договорот за Европска унија²⁷, кој го предвидува следното: „Унијата ќе ја промовра економската, социјалната и територијалната кохезија и солидарноста помеѓу земјите-членки“. Покрај тоа, економската, социјалната и територијалната кохезија, воспоставена е и во глава XVIII, од Член 174 до 178 во Договорот за функционирање на Европската унија.²⁸ Во суштина важно е да се спомене членот 174 од Договорот, во кој е содржано начелото за рамномерен регионален развој, како основно начело на Европската унија и темел на економска, социјална и територијална кохезија, каде што се вели:²⁹

1. „Со цел да се промовира целокупниот хармоничен развој, Унијата ќе ги развива и имплементира своите активности кои ќе водат кон зајкнување на својата економска, социјална и територијална кохезија.
2. Унијата особено настојува да се намалат разликите помеѓу нивоата на развој на различните региони и заостанатоста на најмалку фаворизираните региони.
3. Унијата посветува посебно внимание на руралните области, области погодени од индустриска транзиција и региони кои се изложени на тешки и трајни природни или демографски недостатоци, како што се најсеверните

²⁷ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union 2010/c83/01, 30.3.2010. Достапно на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=EN>

²⁸ European Commission (EC). Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal C 326/47, 26.11.2012, достапен на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

²⁹ Ibid

региони со многу ниска густина на население, но и остовите, пограничните и планинските региони.“

Економската, социјалната и територијалната кохезија во членот 4, став 2, точка 3 од Договорот за функционирање на Европската унија, е определена како заедничка надлежност на Европската унија и на државите членки.³⁰ Ова значи дека јасно е дефинирано како кохезијата станува заедничка цел и интерес на Европската унија и државите членки.

Во областите во кои Европската унија нема исклучива надлежност, Унијата е овластена да ја регулира областа на заедничка надлежност, но со обврска за почитување на ограничувањата на принципот на супсидијарност и пропорционалност. Во согласност со начелото на супсидијарност, Унијата ќе дејствува само кога целите на предложените активности (постигнување на рамномерен развој и кохезија) не можат на задоволителен начин да се постигнат, односно да се остварат од државата членка, туку може многу подобро да се реализираат, односно подобро да бидат спроведени на ниво на Унијата. Понатаму, во согласност со принципот на пропорционалност, дејствувањето на Унијата не треба да оди подалеку од она што е неопходно за остварување на поставените цели. Поделената надлежност значи дека во одреденото поддрчје, Унијата и државата членка имаат законодавни овластувања и можат да донесат правно обврзувачки акти. Во подрачјето на заедничка надлежност, Унијата и земјите членки можат да донесат прописи, при што државите можат да ги користат своите законодавни овластувања се додека истото прашање не е уредено на ниво на Унијата.

Кохезиската политика на Европската унија претставува инвестициска политика на ЕУ која го поддржува рамномерниот развој на државите членки на ЕУ и нивните региони, така што претставува и синоним за регионална политика на ЕУ. Во суштина оваа политика поддржува отварање на нови работни места, конкурентност, економски раст, подобрување на квалитетот на живот и одржлив

³⁰ Ibid

развој. Кохезиската политика ја поддржува имплементацијата на Стратегијата Европа 2020.

Европскиот парламент и Советот за периодот 2014-2020 година, преку вообичаена законодавна постапка усвоија пакет на регулативи: една регулатива за утврдување на заеднички одредби за европските фондови, но и регулативи за секој фонд поединечно, потоа две регулативи поврзани за територијалната соработка, кои претставуваат прописи за спроведување на кохезионата политика во наведениот период.

Регулативите (уредбите)³¹ за тековниот финансиски период 2014-2020 година, стапија на сила со почетокот на 2014 година, а важните насоки за кохезиската политика за овој период повеќе се насочени кон стратешките приоритети на ЕУ, првенствено на областа за раст и вработување, како и на поголемо финансирање на одредени подрачја (на пр. иновации).

3.2 Еволуцијата на кохезиската политика од историска перспектива

Најраните почетоци на регионалната (кохезиската) политика на ЕУ се дефинирани со Римскиот договор за ЕЕЗ од 1957 година, каде унапредувањето на регионалната политика се споменува како една од задачите на Европската заедница. Во согласност со тоа, во 1958 година се основани Европскиот социјален фонд и Европскиот фонд за управување и гаранции во земјоделството.³² Овие фондови во тој период имале незначителна улога. Во суштина, една од причините за ова може да се најде во фактот што шеесетите години на минатиот век претставувале златно доба во западноевропските економии, понатаму во Договорот за Европска заедница непостоело посебно поглавје за регионална политика. Во суштина, регионалната политика не е издвоена како посебна политика делумно поради фактот што првите шест земји-членки имале релативно рамнотежен економски развој.

³¹ Регулативи (уредби) на Европската унија претставуваат најсилен облик на законодавството на ЕУ. По нивното стапување на сила, тие се во потпност и подеднакво применливи во сите држави членки. Законодавството врзано за Кохезиската политика вообичаено се донесува во вид на уредба.

³² European Commission, History of the policy http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/

Регионалната политика стана поактивна по првото проширување на Заедницата во 1973 година. Регионалните проблеми се повеќе доаѓале во центарот на внимание со следните пристапувања на земјите кои биле развиени под просекот на ЕУ (Грција, Шпанија, Португалија). На состанокот во Париз во 1974 година е договорено основањето на Европскиот фонд за регионален развој (ЕРДФ) со цел да им се помогне на најсиромашните региони. Во суштина, пристапувањето на Грција во 1981 година, и на Шпанија и Португалија во 1986 година ја зголемиле потребата и неопходноста за зедничка регионална политика. Квалитативно новиот пристап кон регионалните разлики се појавил во 1985 година, кога започнале Интегрираните медитерански програми. Целта на овие Интегрирани медитерански програми претсатувала помош на медитеранските области на Франција, на југот на Италија и пред се на цела Грција, за да се помогне развојот на туризмот, земјоделството, но и малите и средни претпријатија во овие региони. Ова претставува важен чекор во спроведување на регионалната политика, со оглед на тоа што овие програми биле резултат на остра политичка борба и прогонувања.³³

Како една од важните етапи во развојот на регионалната политика претставува потпишувањето на Единствениот европски акт во Луксембург во 1986 година. Имено, со овој акт се поставени нови основи на регионалната политика, а политиката на кохезија и регионална поддршка станаа составен дел на Договорот и една од заедничките политики. Во суштина, воведен е нов, XIV наслов, член 130 а-д „Економска и социјална кохезија“. Оваа политика во тоа време е формирана поради загриженоста за одредени области кои не можат да постигнат брз економски развој, а кој го уживаат останатите делови на Заедницата по создавањето на единствениот пазар.

Во 1988 година Европската комисија предложи систем на финансиска перспектива со цел да се одржи финансиска дисциплина. Станува збор за реформа на финансискиот систем (1988-1992), т.к. Прв Делоров пакет. Во суштина, со овој пакет се зголемува алокацијата на средства од буџетот за

³³ Laffan, Brigid, and Michael Shackelton. 2000. "The Budget." In *Policy-Making in the European Union*, edited by Helen Wallace and William Wallace, 4th ed., 211–42. Oxford.

структурните фондови во износ од 25%, потоа се воспоставуваат принципи за оперативно управување, но се поставија и цели и стандарди за квалитет, кои регионите треба да ги исполнат за да стекнат право за добивање на средства од овие фондови. Клучна компонента на Првиот Делоров пакет беше воведувањето на Комисијата на „принципот на партнерство“. Во суштина со овој принцип се промовира учеството на регионалните и локалните власти во донесувањето и спроведувањето на регионалната политика овозможена преку кофинансирање.³⁴

Сепак во 1992 година направени се две најголеми промени, и тоа: измени во структурните фондови (повторно дефинирање на целите, создавање на нов структурен фонд и основање на Комитетот за региони) и основање на Кохезискиот фонд.³⁵

Со Договорот за Европска унија потпишан во Мастрихт, кој стапи на сила во 1993 година, кога е создадена и економската и монетарната унија, кохезиската политика добива се поголемо значење во самата политика на Унијата. Имено, Договорот од Мастрихт придонесе за создавање на Кохезискиот фонд, но и се воведо формална обврска на Комисијата да поднесува извештај до Советотот и Парламентот за развојот на економската и социјална кохезија на секои три години. Во суштина, кохезијата стана една од главните цели на Европската унија. Потоа следеше зајакнување на реформите на финансискиот систем (1993) преку Вториот Делоров пакет. Веднаш потоа, следеа и реформи на структурните фондови (повторно дефинирање на целите), додека пак финансиската алокација на средства од буџетот двојно се зголемија во однос на претходниот период, и на тој начин дури третина од средствата беа наменети за регионалната политика. Овој период се карактеризира со примена на критериумите од Мастрихт, како и воспоставување на Кохезискиот фонд како поддршка за помалку развиените

³⁴ Smyrl, Marc. 1997. "Does European Community Regional Policy Empower the Regions?" *Governance* 10 (3)

³⁵ Laffan, Brigid, and Michael Shackelton. 2000. "The Budget." In *Policy-Making in the European Union*, edited by Helen Wallace and William Wallace, 4th ed., 211–42. Oxford.

земји-членки на Унијата за финасирање на проекти во областа на транспортот и животната средина.³⁶

Во финансиската рамка 2000 – 2006 година околу 260 милијарди евра се намаенети за инструментите на кохезија: од кои 213 милијарди евра во рамките на буџетските ставки на структурните операции со цел јакнење на кохезијата на старите земји членки, околу 25 милијарди евра за земјите кои се приклучија на Унијата во 2004 година, додека околу 22 милијарди евра во рамките на буџетските ставки за надворешни активности, односно за претпристапна помош за земјите кандидати за членство.

Финансискиот период од 2007 до 2013 година се карактеризира со најголеми финансиски средства наменети за најсиромашните држави членки и региони, но и насочување кон приоритетите за брз земјоделски развој, создавање на работни места и иновации. Имено, преку структурните фондови и кохезискиот фонд алоцирани се 347 милјарди евра³⁷ од буџетот на Европската унија за програми со кои се поттикнува конкурентност и вработување, промовирајќи рамномерен развој на руралните и урбаните области. Од вкупните средства, 283 милијарди евра се наменети за остварување на целта конвергенција, од кои 70 милијарди евра одат на Кохезискиот фонд, а 54,96 милијарди евра се наменети за згоелмување на регионалната конкурентност и вработување. За поттикнување на европската територијална соработка наменет е износ од 8,7 милијарди евра, иако се нагласува дека територијалната кохезија е значаен фактор во промовирање на конкурентноста преку промовирање на прекугранична соработка и меѓународни и транснационални проекти.

Во седмогодишната финансиската рамка 2014 – 2020 година алоцирани се средства во висина од 351,8 милијарди евра³⁸. Според висината на средствата

³⁶ Brunazzo, Marco. 2010. "Regional Europe." In *European Union Politics*, edited by Michelle Cini and Nieves Perez-Solorzano Borrigan, 291–305. Oxford: Oxford University Press.

³⁷ European Commission, *Regional policy 2007-2013*

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/communication/legislation/2007-2013/

³⁸ European Commission, *Cohesion policy 2014-2020* http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/

издвоени за кохезиската политика може да согледа и самото значење на кохезиската политика. Во суштина, средствата наменети за кохезиската политика на Европската унија, се насочени пред се кон економски развој на регионите и градовите. Затоа, кохезиската политика претставува централен инвестициски инструмент за постигнување на целите на ЕУ 2020 (Стратегија 2020), а кои се однесуваат на развој, создавање на нови работни места, адаптација кон климатските промени, обновливите извори на енергија и намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост.

Меѓутоа, и покрај широкиот спектар на инвестиции, реформи и насочување на големи износи на средства за економски и социјален развој, Европската унија и понатаму се карактеризира со економски нееднаквости, односно значителни разлики помеѓу нивоата на развој на одредени региони. Затоа е разбирливо тоа што во секоја нова финансиска перспектива се предлагаат нови планови за реформи, чија главна цел е елиминирање или намалување на економски, социјални и територијални разлики во Европската унија.

3.3 Организација на кохезионата политика на ЕУ (во минатото и сегашноста)

Ова поглавје дава преглед на организација на кохезиската политика во минатите програмски периоди, но и во тековниот период (2014-2020), потоа на технологијата на спроведување на кохезиската, развојна политика на Европската унија, но и фондовите преку кои се финансираат развојни проекти. Имено, оваа политика се спроведува на основа на седмогодишен план. Во суштина, во рамките на овој седмогодишен план се утврдува вкупниот износ на средства наменети за оваа цел, максималната распределба на средства по држава, потоа целите кои се настојува да се постигнат, областите кои се финансираат и критериумите врз основа на кои се доделуваат средства.

Според седмогодишниот план кој важеше за периодот од **2000 – 2006 година** утврдени се 213 милијарди евра³⁹ наменети за ткн. структурни фондови, од кои 18 милијарди евра за Кохезискиот фонд, потоа 26,5 милијарди евра за претпристапна помош и 40 милијарди евра за помош на новите членки по пристапувањето во мај 2004 година.

Во овој период на располагање се следните структурни фондови:⁴⁰

- Европски фонд за регионален развој (анг. European Regional Development Fund – ERDF), чија цел е намалување на регионалните разлики и поддршка за одржлив развој;
- Европски социјален фонд (анг. European Social Fund – ESF), наменет за развој на човечки ресурси и вработување;
- Финансиски инструмент за ориентација во рибарството (анг. Financial Instrument for fisheries Guidance – FIG), чија цел е урамнотежено управување со ресурсите и конкурентните структури; и
- Европски фонд за управување и гаранции во земјоделството (анг. European Agricultural Guidance and Guarantees Fund – EAGGF), наменет за поддршка на Заедничката аграрна политика и унапредување на аграрната структура и руралниот развој.

Покрај овие структурни фондови, во овој период своја улога имаше и Кохезискиот фонд (анг. Cohesion Fund – CF), кој според својата цел е сличен со структурните фондови, но првенствено неговата цел била во прилагодување на националните економии кои се одлучиле за воведување на заедничката валута и исполнување на критериумите за конвергенција. Во суштина, од овој фонд се финансирале проекти од областа на животната средина, сообраќајна инфраструктура и комуникации. Разлика во однос на структурните фондови е тоа што средствата од овој фонд се алоцираат според друг критериум, односно врз основа на степенот на развиеност на државата, а не на регионот. Меѓутоа,

³⁹ European Commission, Regional policy 2000-2006
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/intro/working4_en.htm

⁴⁰ Miric, Ognjen (2009), Regionalna politika Evropske unije kao motor ekonomskog razvoja, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, str.35

основен критериум за доделување на средства од овој фонд е БДП по глава на жител да е понизок од 90% од просекот на ЕУ.

Имено, за овој седмогодишен план дефинирани се три цели:⁴¹

Цел 1: Помош за заостанати, неразвиени региони, односно помош за регионите чиј БДП по глава на жител е под 75 % од просекот на ЕУ. Во суштина, она што ги карактеризира неразвиените региони се натпросечна невработеност, ниско ниво на вложувања, лоша инфраструктура и сл. Имено, за оваа цел се користат средства од сите четири фонда.

Цел 2: Помош за регионите во опаѓање и руралните области. Тоа се региони кои во суштина имаат структурни проблеми и потешкотии. За реализирање на оваа цел се користат средства од ЕРДФ и ЕСФ.

Цел 3: Подобрување на човечките ресурси преку едукација, обука и вработување, како и прилагодување и модернизација на националните политики и системи на образование. За реализирање на оваа цел се користат средства од ЕСФ.

Во програмскиот период **2007-2013 година**, доаѓа до уште поголемо значење на структурната политика, но и подобрување, односно поедноставување на одредени процедури и механизми. Пред се, износот на средства за овој период изнесува 347 милијарди евра (од кои 25% се наменети за истражување и иновации, и 30% за инфраструктура и мерки за борба против климатските промени)⁴². Важно е да се истакне дека во овој програмски период новина претставува бројот на фондови кој е намален на три фондови. Така, наместо претходните пет фондови во овој период на располагање се Европскиот фонд за регионален развој, Европскиот социјален фонд и Кохезискиот фонд. Клучните цели, како и квалификуваноста за овој период се:

⁴¹ European Commission, Regional policy 2000-2006
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/intro/working4_en.htm

⁴² European Commission, Regional policy 2007-2013, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/

- Конвергенција (81,5% од вкупниот износ на средства, квалификувани НУТС 2 региони со БДП по глава на жител помал од 75% во однос на просекот на ЕУ);
- Регионална конкурентност и вработување (16% од вкупниот износ на средства, квалификувани се НУТС регионите кои не ги исполнуваат условите за целта на конвергенција);
- Европска територијална соработка (2,5 % од вкупниот износ на средства, главно за НУТС 3 регионите).

Табела бр.2 Цели, Структурни фондови и инструменти за периодот 2007-2013 година

Цели (objectifs)	Структурни фондови и инструменти		
	ЕРДФ	ЕСФ	Кохезиски фонд
Конвергенција	ЕРДФ	ЕСФ	Кохезиски фонд
Регионална конкурентност и вработување	ЕРДФ	ЕСФ	
Европска територијална соработка	ЕРДФ		

Извор: Miric, Ognjen (2009), Regionalna politika Evropske unije kao motor ekonomskog razvoja, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, str.35

На табелата 2 претставени се трите цели за овој програмски период како и можноста за користење на средства од фондовите за секоја цел. Имено, за целта конвергенција се користат средства од сите три фондови, за целта Регионална конкурентност и вработување се користат средства од Европскиот фонд за регионален развој и Европскиот социјален фонд, додека за целта Европска територијална соработка се користат средства од Европскиот фонд за регионален развој. Имено, во овој програмски период целите се дефинирани со намера да се зајакне економската и социјалната кохезија на Унијата.

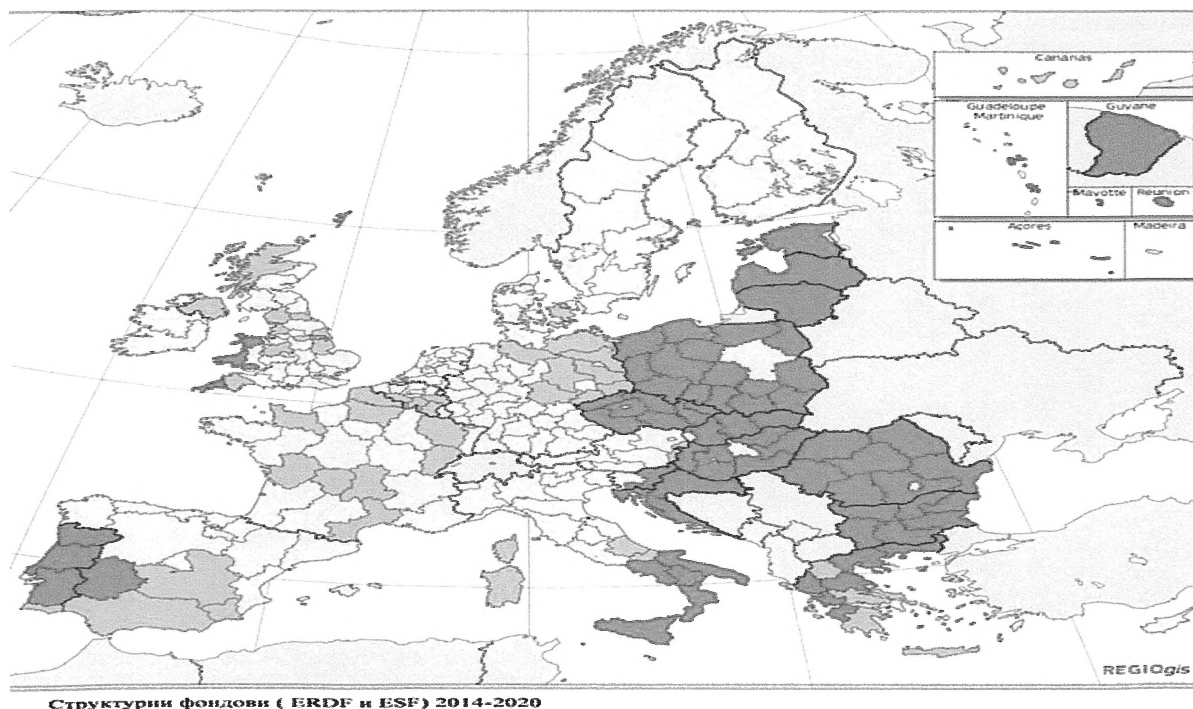
За тековниот програмски период **2014-2020 година** предвиден е буџет од 351,8 милијарди евра⁴³ со цел поддршка за создавање на нови работни места, конкурентен бизнис, економски раст и одржлив развој, како и подобрување на

⁴³ European Commission, Regional Policy 2014-2020, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/




квалитетот на животот на граѓаните. Имено, кохезиската политика во овој програмски период се спроведува преку три главни фондови: Европскиот фонд за регионален развој (ЕРДФ), Кохезиски фонд (КФ) и Европскиот социјален фонд (ЕСФ).

Во тековниот програмски период, регионите се подредени во следниве групи: 1) Помалку развиени региони, односно региони со БДП по глава на жител помал од 75 % од просекот на ЕУ; 2) Транзитивни региони односно региони чиј БДП по глава на жител е помеѓу 75% и 90% од просечниот БДП на ЕУ; 3) Развиени региони со БДП над 90% по глава на жител во однос на просечниот БДП по глава на ЕУ.

Слика 1: Квалификуваност на региони за добивање на помош според планот за периодот 2014-2020



Структурни фондови (ERDF и ESF) 2014-2020

-  Помалку развиени региони (БДП по глава на жител понизок од 75 % од просекот на ЕУ)
-  Транзитивни региони (75% - 90%)
-  Развиени региони (преку 90%)

Извор: Regional policy – info regio, Cohesion policy 2014 – 2020, Достапно на http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/is-my-region-covered/

Покрај овие извори, достапен е и Кохезискиот фонд, а критериум за добивање на помош од овој фонд е БДП на одредена држава да е понизок од 90% во споредба со просечниот БДП на Унијата. Кога овој критериум ќе се примени, квалификувани држави од постарите земји членки се Португалија и Грција, како и сите држави кои се приклучија на Унијата од 2004 година на наваму. Овие податоци се од исклучително значење за Република Македонија, бидејќи според економскиот развој јасно е дека Република Македонија ќе биде квалификувана како за Кохезискиот фонд, така и за сите преостанати фондови кои ги споменавме.

3.4 Новини за периодот 2014-2020

Кохезиската политика на ЕУ за програмскиот период 2014-2020 година донесе бројни новости во однос на претходниот програмски период. Имено, со усвојувањето на законодавниот пакет во декември 2013 година се поставени темелите на новата кохезиска политика која треба значително да придонесе за остварување на целите кои се прокламираат во стратегијата Европа 2020. Главни цели на стратегијата Европа 2020 се: паметен раст (економија заснована на знаење и иновации), одржлив раст (промовирање на зелена економија заснована на ефикасно користење на ресурсите) и инклузивен раст (висока стапка на вработеност и постигнување на економска, социјална и територијална кохезија). Кохезиската политика на ЕУ, заедно со фондовите, дефинирани се како клучен механизам за постигнување на приоритетите на Стратегијата 2020. Имено, ова јасно ја покажува цврстата определба за натамошно јакнење на кохезиската политика на Унијата.

Европскат унија за програмскиот период 2014-2020 година усвои нова легислатива за кохезиската политика. Најважниот дел од оваа легислатива е составена од: Регулатива за заеднички одредби за Европски фонд за регионален развој, Европски социјален фонд, Кохезискиот фонд, Европскиот фонд за земјоделство и рурален развој и Европскиот фонд за поморство и рибарство

(Регулатива 1303/2013)⁴⁴. Во суштина, се наметна потреба од намалување на бирократијата и поедноставување на употребата на вложувањата во ЕУ. Тоа се постигна на одреден начин преку заедничките правила за сите средства од ЕСИ фондовите, но и со поедноставни сметководствени правила, барања за насочени известувања и поголема употреба на дигиталната технологија („е-кохезија“).

Понатаму, за програмскиот период 2014-2020 година донесени се и следните промени, односно новини:⁴⁵

- Соодветно ниво на вложување во регионите: Инвестициите и понатаму се насочени кон сите региони на ЕУ, но нивото на поддршка и националниот придонес (уделот на кофинансирање) е прилагоден според нивото на развој:
 - Помалку развиените региони (БДП <75% од просекот на ЕУ);
 - Региони во транзиција (БДП пд 75% до 90% од просекот на ЕУ);
 - Развиени региони (БДП > 75% од просекот на ЕУ).
- Одговорност и резултати: Поставени се јасни, транспарентни, мерливи цели и насоки за одговорност и резултати. Државите и регионите однапред ги објавуваат целите кои имаат намера да ги постигнат со достапните средства и прецизно утврдуваат како ќе го измерат напредокот кон тие цели. Ова овозможува редовно следење и дискусии за начинот на користење на финансиските средства. Во зависност од напредокот кон овие цели, оние програми со добар ефект и резултати може да им се додели и дополнителни средства (преку ткн. „резерви за остварени резултати, ефекти“) кон крајот на периодот.

⁴⁴Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the laying down common provisions on the European Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion fund the European Agriculture Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down the general provisions on the European Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion fund the European Agriculture Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund an repealing Regulation 1083/86, Official Journal of the European Union L 347/2013. Достапна на https://www.mou.gr/elibrary/EC1303_common_20122013_L347_EN.pdf

⁴⁵ European Commission, 2014. "Directorate-General for Regional Policy." Panorama Inforegio 48, "Cohesion policy 2014-2020 Momentum builds, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Стр.8-9, Достапно на http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag48/mag48_en.pdf

- Предуслови за финансирање: Средствата од фондовите пред да се канализираат, потребно е исполнување на одредени услови со цел да се обезбеди ефикасно инвестирање. Во суштина, вложувањата ќе започнат кога ќе се постават одредени стратегии или ќе се исполнат одредени предуслови.
- Зголемена урбана димензија: Урбаната димензија на политиката се зголемува со означување на минимална количина на средства во рамките на ЕРДФ кои ќе се трошат на интегрирани проекти во градовите, со комбинирање на различни мерки за решавање на економските, еколошките и социјалните предизвици внатре во градовите – заедно со другите трошоци во урбаните подрачја.
- Доследност и усолгасеност: Кохезиската политика потребно е да биде кохерентна со поширокото економско управување на ЕУ. Имено, програмите потребно е да бидат доследни на Програмите за националните реформи договорени со државите членки кои се дел од циклусот на координација на економската и фискалната политика во рамките на ЕУ, познати како Европски семестар. Доколку биде потребно, Комисијата може да побара од државата членка – во рамките на т.н. Клаузула за „макроекономски услови“ – да ги измени програмите поради поддршка на клучни структурни реформи или како крајна мерка, може да суспендира финансирање, доколку економските препораки постојано и сериозно се прекршени.
- Прекугранична соработка: Прекуграничната соработка се зголемува и полесно се лансираат повеќе прекугранични проекти.
- Финансиски инструменти: Се поттикнува зголемена употреба на финансиски инструменти со цел на малите и средни претпријатија да им се овозможи поголема поддршка, но и пристап до кредити, позајмици, гаранции и капитал.

Во програмскиот период 2014-2020 година за кохезиската политика утврдени се единаесет тематски приоритети. Имено, кохезиската политика има

поставено 11 тематски цели за поттикнување на растот во периодот 2014-2020 година. Средствата од ЕРДФ ќе ги поддржат сите 11 цели, но првите четири цели се сметаат за главни приоритети за инвестирање.

Тематски цели на Кохезиската политика:

1. Повеќе вложување во истражување, технолошки развој и иновации;
2. Подобрување на пристапот до информациски и комуникациски технологии како и нивно користење и квалитет;
3. Подобрување на конкуретноста на малите и средни претпријатија;
4. Поддржување на преминот на економијата со пониска содржина на јаглерод;
5. Поттикнување (промовирање) на прилагодувањето кон климатските промени, превенција од опасности и управување;
6. Зачувување и заштита на животната средина и унапредување на ефикасноста на ресурсите;
7. Промовирање на одржлив сообраќај и подобрување на мрежната инфраструктура;
8. Промоција на одржливи и квалитетни работни места и поддржување на мобилноста на работната сила;
9. Поттикнување на општествена вклученост и борба против сиромаштија и дискриминација;
10. Вложувања во образованието, обука и доживотно учење;
11. Подобрување на ефикасноста на јавната администрација.

Главни приоритети за ЕСФ се целите од 8 до 11, иако овој фонд ги поддржува и првите четири цели. Кохезискиот фонд ги поддржува целите од 4 до 7 и целта 11.

Пренасочувањата, односно воведените новини во однос на кохезиската политика за периодот 2014-2020 ќе обезбеди максимален ефект на вложувањата

на фондовите на ЕУ, кои се прилагодени на поединечните потреби на регионите и градовите.

3.5 Ефикасност на кохезиската политика

Денес постојат голем број на анализи, трудови и литература за позитивниот ефект на кохезиската политика и структурните фондови врз растот и развојот на регионите на ЕУ. Cappelen⁴⁶ во својот труд „Влијанието на регионална поддршка на ЕУ за раст и конвергенција во Европската унија“, го анализирал периодот од 1980-1997 година и утврдил позитивен и значаен ефект на регионалната поддршка за економски развој на регионите во Унијата. Имено, одредени заклучоци биле во насока дека ефектите станале поголеми и посилни после самите реформи во 1988 година. Исто така, било видливо како развиените региони почувствувале поголем ефект од фондовите, нагласувајќи ја потребата за ефикасна поделба на средствата во помалку развиените региони.

Меѓутоа, со анализа на бројна литература, сепак не може да се дојде до континуирана низа на нештата кои ќе ги потврдат позитивните ефекти од структурните фондови и кохезиската политика. Во суштина, повеќето од нив, или имаат двострани заклучоци или истражувањата покажуваат негативни трендови и недостаток на поддршка за регионите на кои им е потребно со цел да се спроведе конвергенција. Buscoletti и Esposti⁴⁷ го анализирале периодот од 1989 до 2000 година за регионите за ЕУ-15. Истражувањето покажало маргинално позитивно влијание на структурните фондови и во некои случаи дури и негативно. Додека пак, Mohl и Hagen⁴⁸ во нивниот труд „Дали структурните фондови на ЕУ го промовираат регионалниот развој? Докази од различни пристапи“, откриле дека

⁴⁶ Cappelen, A., et.al, (2003) The impact of the EU regional support on growth and convergence in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 41, str. 620-644.

⁴⁷ Bussoletti, S. & Esposti, R. (2004). Regional convergence, structural funds and the role of agriculture in the EU. A panel-data approach. Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Economia, Working Paper 220. Достапно на <http://docs.dises.univpm.it/web/quaderni/pdf/220.pdf>

⁴⁸ Mohl P., Hagen T., (2010) Do EU structural funds promote regional growth? Evidence from various panel data approaches, *Regional Science and Urban Economics*, 40(5), str.353-365

ефикасноста на структурните фондови на Европската унија зависи од целта која се набљудува и анализира. Нивното истражување се однесува на периодот 2000-2006 година и заклучиле дека само под целта конвергенција постои јасен позитивен и значаен ефект на структурните фондови. Во суштина тие доаѓаат до сознанија дека кога се разгледува спроведувањето на сите три цели, заклучоците не се толку егзактни.

Од друга страна пак, бројни истражувања покажуваат дека политиката на кохезија на ЕУ не успеала во постигнувањето на економска, социјална и територијална кохезија. Имено, како и во секоја друга политика, постои можност за нереализација на целокупните придобивки од структурните фондови и кохезиската политика, главно од две причини. Фактот дека само регионите кои имаат БДП по глава на жител помалку од 75% може да се добијат средства според првата цел, може да доведе до манипулација. Добиените средства може да бидат поттик за локалните власти да се обидуваат и понатаму да продолжат да одржуваат низок БДП, со цел и понатаму да добиваат финансиски средства. Исто така, постои можност за манипулација и "осмислување" на реални економски податоци. Овој факт, исто така, покажува дека одредена влада инвестира средства од фондовите неефикасно во проекти и на тој начин нема целосно искористување на средствата.

Уште една појава која може негативно да влијае на сликата, односно имиџот на структурните фондови и нивната ефикасност се нарекува ефект на супституција кој настанува доколку земјата планира да инвестира во проект, или кога добива средства од ЕУ за регионален развој, земјата ќе ги искористи овие средства, наместо прво да ги користи сопствените извори на средства. И двете појави тешко е да се идентификуваат во реални услови. Beugeldsdijk и Sylvester⁴⁹ во нивниот труд за ефикасноста на структурната политика, наведуваат дека нивото на корупција, како еден облик на мерење и следење, може да послужи како добар индикатор.

⁴⁹ Beugeldsdijk, Maaike and Sylvester C. W. Eijffinger (2005). The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995-2001, *Journal of Common Market Studies*. 43: 37-51.

3.5.1 Кохезиската политика на ЕУ и економскиот раст

Постојат голем број на студии и многу литература за економски раст и регионална конвергенција кои нудат различни теории за евалуација на економскиот раст и кохезиската политика. Ефикасноста на кохезиската политика детално се опишува во голем број емпириски студии кои воглавно се фокусираат на економскиот раст. Имено, литературата која теоретски го обработува економскиот раст помага во идентификација на факторите за економски раст кои треба да бидат разделени од било какво влијание на целите на финансирање. Исто така, тие можат да дадат податоци за можните случувања во регионалните економии без интервенција. Во суштина, можеме да истакнеме дека постои во изобилство економска литература која се обидува да ги објасни главните фактори за регионален раст, нивното влијание врз конвергенција и дивергенција помеѓу државите и регионите, и нивните импликации за регионалната политика.

Неокласичниот модел за раст, развиен во 1950 година, се фокусира на ефектите од капитал, труд и вкупната продуктивност врз економскиот раст. Според неокласичниот модел за раст, нивото на производство се утврдува врз основа на придонесот на производствените фактори, капитал и труд, како и на нивото на технологија. Имено, додека на краток и среден рок се нагласува улогата на капиталот и трудот, на долг рок, стапката на раст се определува исклучиво врз технолошкиот напредок. Сепак, овој модел не ги објаснува изворите на технолошки напредок. Во суштина, ваквиот пристап во кој не се објаснети изворите на раст на технолошкиот напредок, во литературата се означени како егзогени, така што и целата теорија често се нарекува егзогена теорија на растот.

Според оваа теорија за растот, сиромашните региони полесно можат да се „изедначат“ со побогатите региони доколку имаат слични насоки за развој, технологија и структурни карактеристики, како што се човечки капитал или популациски раст. Капиталот е предмет на опаѓачка добивка, економска интеграција, конкуренција на пазарот и слободен пазар води кон движење на производствените фактори се додека не се распоредени рамномерно меѓу земјите и регионите. Ова пак води кон економска конвергенција помеѓу териториите. Во

апсолутна (безусловна) хипотеза на конвергенција, приходите по глава на жител се конвергираат кон една рамнотежна состојба за сите региони. Ова подразбира, во принцип, дека економската интеграција промовира конвергенција и дека не постои потреба за регионална политика. Имено, според оваа теорија, интеграцијата може да се користи за конвергенција преку ефикасна алокација на капитал и труд, како и преку полесен пристап до технологија, но кохезиското финансирање нема да води кон поголема конвергенција.

Во пракса стапките на раст и рамнотежна состојба зависат од специфичните карактеристики на секоја економија, како што се средствата за производствените фактори (човечки капитал, инфраструктура, технолошки напредок), квалитетот на институциите и различни локални фактори. Затоа конвергенцијата може да се случи, но немора со исто темпо во сите региони, и секој регион се стреми кон сопствена рамнотежа (еквилибрум). Таквата конвергенција се вели дека е условна. Региони со слично ниво на производствени фактори и други карактеристики се сметаат за „клуб на конвергенција“. Во рамките на своите клубови регионите конвергираат кон локално стабилна рамнотежа, но претставува потешкотија за нивно префрлување во друг „повисок“ клуб на конвергенција.⁵⁰

Еден од најпознатите критичари, Paul Romer⁵¹, кон крајот на осумдесеттите години на 20 век, објавува серија на статии за своите откритија и сознанија, именувани како нова теорија на раст, или Ендогена теорија на раст, според која економскиот раст произлегува од внатрешниот систем, било да станува збор за држава или за претпријатие.⁵² Ендогената теорија за раст вели дека економскиот раст зависи од стапката на технолошките промени во економијата, кои може да бидат предизвикани од зголемување на цената на човечкиот капитал преку истражување и развој, како и образование.⁵³ Понатаму, конвергенција може да се

⁵⁰ Monfort, P., (2008) 'Convergence of EU regions – Measures and evolution', European Commission, DG Regional Policy, No 1, 2008. И Maynou, L. et al., (2014) 'The Impact of Structural and Cohesion Funds on Eurozone Convergence 1990-2010', Regional Studie,.

⁵¹ Romer, P. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, (98 (5)), 71-102.

⁵² Kolaković, M., (2003) Teorija intelektualnog kapitala ekonomski pregled, 54 (11-12), str.929.

⁵³ Hirschman, A. O., (1958) *The strategy of economic development*, New Haven, Connecticut: Yale University Press.

случи доколку послабите економии имаат можност за зголемување на човечкиот капитал. Меѓутоа, доколку повратот на инвестициите во технологија се зголемува со растот на човечкиот капитал, богатите економии можат исто така да влезат во циклус во кој постоечкото богатство, со такви средства покренува брз раст⁵⁴

Ендогената теорија на раст има различни импликации во однос на кохезиската политика. Имено, поголема интеграција на пазарот е пожелна и овозможува полесен пристап до човечки капитал. Инвестициите во јавната инфраструктура може да резултираат со раст на посиромашните региони доколку се поддржани со технолошки промени. Политичките интервенции таргетираат кон акумулација на човечкиот капитал, кои може да им помогнат на помалку развиените региони со недоволен човечки капитал. Од друга страна, регионите со иницијално слаб човечки капитал не можат да имаат корист од таквите инвестиции и повторно заостануваат во развојот. Новите географски теории ја нагласуваат тенденцијата за производство сконцентрирани во централните региони, додека другите региони стануваат дел од агрикултурната "периферија".⁵⁵ Индустријата според оваа теорија е сконцентрирана географски, така што транспортните трошоци се ниски, а придобивките од агломерација високи (на пример, полесен пристап до работната сила). Ваквата агломерација не треба да се материјализира, особено ако високите транспортни трошоци го ослабнуваат движењето на стоки и работна сила во централните региони, така што сите региони економски се само-доволни.

Во моментот кога ќе се постигне одредено ниво на концентрација на труд, работната сила ќе го следи тоа, селејќи се од периферијата кон централниот регион, предизвикувајќи дивергенција меѓу регионите. Во суштина, ова теорија поддржува неколку проценки на кохезиското финансирање. Од една страна, политиката која им овозможува на регионите економска диверзификација додека се концентрира на регионалните компаративни предности, може да се превенира развојот на дивергенција помеѓу централните и периферните региони. Од друга

⁵⁴ Ederveen, S., et.al., (2002) Funds and games: The economics of European cohesion policy. The Hague: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

⁵⁵ Krugman, P., (1991) Increasing returns and economic geography, The Journal of Political Economy, 99(3), str.488.

страна, инвестициите во транспортната инфраструктура може да ги подигнат агломерациските предности и да допринесат за понатамошна просторна поларизација, дополнително оддалечување на сиромашните региони на периферијата.⁵⁶

Оваа теорија имплицира дека доколку целта на економската политика е да се минимизираат меѓурегионалните нееднаквости, помалку развиените и периферните региони треба да бидат поддржани од регионалната политика со цел се спротивстават на дејствувањето на пазарните сили кои работат кон дивергенција. Сепак, ваквите интервенции не се неопходни за да се биде ефикасен од гледна точка на максимизирање на вкупниот раст (свкупната цел на економската ефикасност) доколку тие работат против природната тенденција кон агломерација. Тие исто така може да имаат неочекувани ефекти; на пример прекумерни инвестиции во транспортната инфраструктура може да доведе кон уште поголема концентрација на економска активност во јадрото на сметка на периферните области.⁵⁷

Двата овие контрарадикторни трендови – кон конвергенција и дивергенција – можат да се забележат во праксата во рамките на група на земји или региони. Во однос на регионите на ЕУ, во Кохезискиот извештај на Европската комисија од 2014 година⁵⁸ се покажува дека до кризата во 2008 година постоеше јасен тренд кон регионална конвергенција. Овој тренд може да се разложи на две спротивни компоненти: од една страна, има забележана тенденција кон намалување на разликите помеѓу змејите членки, а од друга страна некои дивергенции се одржаа помеѓу регионите во земјите членки, како одраз на динамичен раст во регионите на главните градови на новите земји членки. Економската криза го прекина процесот на регионална конвергенција, со диспаритети во пораст во 2010 и 2011

⁵⁶ Mohl, P., Hagen, T., (2010) „Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches“, *Regional Science and Urban Economics*, 40, str.353-365.

⁵⁷ Rodríguez-Pose, A. and K. Novak, (2013) „Learning processes and economic returns in European Cohesion Policy“, *Investigaciones Regionales*, 25, стр. 7-26.

⁵⁸ European Commission, (2014) „Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities. Sixth report on economic, social and territorial cohesion“, Brussels.

година. Оваа проценка е во согласност со резултатите од поголемиот дел од независни истражувања на регионалните нееднакости.

Може да се утврди дека неокласичниот пристап е најчест во литературата за емпириска евалуација, делумно поради тоа што тие поставиле кредибилни теоретски шеми за економетриски анализи. Исто така, постојат добри причини за интегрирање и разгледување на други поставени теории. Првенствено, човечкиот капитал има силно влијание врз економскиот развој; Структурното финансирање често се користи за инвестиции во транспортната инфраструктура, па ефектот на просторните прелевања бара посебно внимание.⁵⁹

3.6 Регион во контекст на кохезиската политика

Концептот на регион е создаден со единствена цел за планирање и спроведување на кохезиската политика. Во суштината концептот на регион нема само географска определеност, туку и политичко и економско значење на самиот регион. Во рамките на Европската унија развиен е концепт на ткн. Номенклатура на територијални единици за статистика⁶⁰, која претставува хиерархиски систем за делење на економски територии на Европската унија.

3.6.1 НУТС региони во ЕУ

Категоризацијата на регионите е многу важна за спроведувањето на кохезиската политика. Оваа категоризација на регионите, односно номенклатура на територијалните единици за статистика е создадена со цел да направи единствена и доследна структура на територијална поделба за потребите за водење на статистика и спроведување на кохезиската политика.

Во суштина, секоја земја кандидат за членство во ЕУ, уште пред пристапувањето во Унијата има задолжителна обврска да ги утврди адекватните

⁵⁹ Dall'erba, S., Le Gallo, J., (2008) Regional convergence and the impact of European structural funds over 1989-1999: A spatial econometric analysis, Papers in Regional Science, 87(2), str.219.

⁶⁰ Повеќе за НУТС на <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>

просторни статистички единици според класификацијата која ја применува Унијата. На тој начин, сите држави членки на Европската унија го имаат развиено европскиот концепт на регионите со цел планирање и спроведување на развојната политика. Имено, определувањето на регионите претставува многу сложена постапка бидејќи регионот нема само одредена географска заокруженост, туку и политичко и економско значење. Определувањето на регионите, односно територијалните единици се утврдува според НУТС класификацијата.

Имено, Номенклатурата на територијални единици за статистика (eng.Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS) претставува систем за идентификација и класификацијата на територијални единици за потребите на официјалната статистика во земјите членки на Европската унија, кој беше развиен од страна на Европскиот завод за статистика, со цел да се прави споредба внатре во Европа помеѓу самите региони. Овие територијални единици се дефинирани за статистички цели и не мора да значи дека сите претставуваат официјални административни единици.⁶¹

Како што веќе наведовме, номенклатура на територијални единици за статистика претставува хиерархиски систем за делење на економски територии на ЕУ за следните цели:

- Собирање, развој и хармонизација на Европската регионална статистика;
- Социо-економска анализа на регионите;
- Обликување на кохезиската политика на ЕУ.

Класификацијата НУТС се користи како основа за одредување на прифатливоста на територијалните единици за употреба на фондовите на ЕУ во рамките на кохезиската политика и како територијален степен според кој може да се подготвуваат програмски документи за целите на таа политика. Кохезиската политика ги опфаќа сите региони во ЕУ, но најголем дел од средствата се

⁶¹ European Commission, Nomenclature of Territorial Units for Statistics, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>

распределени на најсиромашните области – региони со БДП под 75% од просекот на ЕУ.

Средствата на кохезиската политика, односно вложувањата од структурните фондови и Кохезискиот фонд или инвестицискиот фонд, во финансискиот период 2014-2020 се насочени кон три групи на европски региони:

- Помалку развиени региони – чиј БДП по глава на жител е помалку од 75% одпросекот на ЕУ;
- Региони во транзиција – чиј БДП по глава на жител се движи помеѓу 75% и 90% од просекот на ЕУ;
- Развиени региони – чиј БДП по глава на жител е поголем од 90% од просекот на ЕУ.

Кохезиската политика на ЕУ има за цел намалување на регионалните нееднаквости и креирање на економски одржлив развој во контекст на глобализација и динамичен раст на сите региони во ЕУ, а особено на НУТС II регионите, бидејќи станува збор за големи инфраструктурни проекти чии ефекти можат да се мерат само на поголеми подрачја. Оваа политика опфаќа значителен дел од буџетот на ЕУ со цел секторските и територијалните насочувања на средствата од Кохезискиот фонд и од националните програми да бидат кон оние региони кои се помалку развиени.

Со цел средствата на ЕУ да се канализираат кон регионите, постојат 3 основни цели на кохезиската политика:

1. Конвергенција со која најнеразвиените региони во ЕУ имаат на располагање до 82% од средствата на кохезиската политика;
2. Конкурентност и вработување до 16% од средствата;
3. Меѓународна соработка до 2,5% од средствата.

Средствата на кохезиската политика се насочуваат на статистички категории на НУТС региони утврдени првенствено според бројот на жители.⁶²

⁶² Иако бројот на жители е клучен критериум за дефинирање на НУТС регион во ЕУ, постојат уште два критериума – административна подлеба и географско разграничување (демаркација).

Сегашната НУТС класификација која е валидна од 1 јануари 2015 година и е составена од 98 региони во НУТС 1, 276 региони во НУТС 2 и 1342 региони во НУТС 3 нивото.⁶³

Табела 3: НУТС региони и број на жители

Статистичко ниво	Минимален број на жители	Максимален број на жители
НУТС I	3.000.000	7.000.000
НУТС II	800.000	3.000.000
НУТС III	150.000	800.000

Извор: Еуростат, НУТС достапно на <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/principles-and-characteristics>

Во контекст на ова, секоја земја кандидат за членство во Унијата има обврска за утврдување на соодветни просторно статистички единици според класификацијата која ја применува Европската унија. Имено, класификацијата на регионите се утврдува според НУТС методологијата на ЕУ. По пристапувањето на земјата во Унијата, статистичката класификација на регионите се прифаќа како НУТС регион на новата држава членка. Имено, Владата на Република Македонија во декември 2007 година ја усвои Номенклатурата на територијални единици за статистика - НУТС („Службен весник на Република Македонија“ бр. 158 од 28.12.2007). Номенклатурата на територијалните единици за статистика е заснована на територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија и на класификацијата на Европската унија Nomenclature of Territorial Units for Statistics - NUTS. Основната цел на класификацијата НУТС е да обезбеди единствена и унифицирана поделба на територијалните единици на регионално и на локално ниво.

⁶³ Повеќе на Еуростат, Номенклатура за територијални единици за статистика <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>

3.7 Стратегија 2020 (Европа 2020)

Кохезиската политика претставува главна инвестициска политика на Европската унија, која е тесно поврзана со целите на стратегијата Европа 2020. Имено, кохезиската политика на ЕУ придонесува за остварување на целите кои се прокламирани во стратегијата Европа 2020. Во суштина, кохезиската политика на ЕУ, заедно со регионалните фондови се дефинирани како клучен механизам за постигнување на приоритетите на Стратегијата 2020.

Европа 2020 претставува стратегија на Европската унија за поттикнување на паметен, одржлив и инклузивен раст. Целта на ова Стратегија е да се создадат повеќе работни места и повисок квалитет на живот. Во суштина, Стратегијата покажува како Европската унија да оствари паметна, одржлива и инклузивна економија која ќе резултира со високи стапки на вработеност, продуктивност и општествена поврзаност. Десетгодишната стратегија на ЕУ има за цел да ја поттикне конкурентноста и вработувањата.

Стратегијата Европа 2020 беше усвоена во 2010 година, како продолжение на Лисабонската стратегија од 2000 година која за цел имаше ЕУ да ја направи најконкурентна и најдинамична економија во светот базирана на знаење до 2010 год. Европската стратегија 2020 поставува три приоритети пред земјите членки на ЕУ, но и за земјите кандидати:

- Паметен развој: развој на економијата заснован на знаење и иновации;
- Одржлив развој: промоција на ефикасна и конкурентна економсја и
- Инклузивен развој: поттикнување на отварање на нови работни места со цел општествена и територијална кохезија .

Внатре во Стратегијата, Европската комисија предлага пет мерливи и амбициозни цели кои Европската унија треба да ги постигне до крајот на 2020 година:

1. Вработеност на 75% од населението на возраст од 20 до 64 години;
2. Инвестиции во износ од 3% од БДП на ЕУ во истражување и развој;

3. Ограничување на емисии од стаклечки гасови за 20%, употреба на обновливи извори за 20% од нашите потреби за енергија и зголемување на нашето ефикасно користење на енергијата за 20%.
4. Намалување на стапката на лица што рано го напуштаат училиштето под 10% и зголемување на процентот на лицата на возраст 30-34 години со завршено високо образование на 40%.
5. Намалување на бројот на лицата што се изложени на сиромаштија или социјална исклученост за 20 милиони.

Трите приоритети на Стратегијата Европа 2020 меѓусебно се дополнуваат, а истите се спроведуваат преку 7 поврзани водечки иницијативи, од кои секоја иницијатива се занимава со проблематиката на одредено подрачје (Табела 4).

Табела 4: Водечки иницијативи на Стратегијата 2020

Паметен раст	Дигитална Агенда за Европа
	Унија на иновации
	Млади во движење
Одржлив раст	Енергетски ефикасна Европа
	Индустриска политика за ерата на глобализација
Инклузивен раст	Агендата за нови вештини и работни места
	Европската платформа против сиромаштија

Извор: Европска комисија, Стратегија Европа 2020, дотапно на https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en

Дигитална агенда за Европа ги опфаќа главните аспекти на модерната економија како што е брз Интернет и дигитална содржина, но и употреба на информатичко-комуникациски технологии. Оваа иницијатива, во суштина создава услови за стекнување на неопходни вештини за искористување на придобивките од технолошката револуција.

Унија на иновации е иницијатива чија главна цел е подобрување на пристапот и уловите до средства за истражување и развој, и на тој начин овозможувајќи на иновативните идеи да се трансформираат во производи и услуги, но истовремено и создавање на нови работни места и економски раст. Имено, главна цел на оваа иницијатива е да се поттикне создавањето на што е можно посилна врска меѓу истражувањето и иновациите и создавањето нови работни места.

Млади во движење е иницијатива наменета за подобрување на условите во образованието и олеснување на пристапот на пазарот на труд за младите лица, преку финансиски средства од Европската унија наменети за програми за учење, студирање на овие лица. Веб-страницата на Европската комисија со сите информации за Европа 2020:.

Европа која ефикасно користи ресурси е иницијатива чија главна цел е диференцирање на економскиот раст од користењето на ресурсите, или подобро речено како преорентација кон ефикасна употреба на природните извори. Оваа иницијатива дава поддршка за економија со ниски количества јаглерод, поголема употреба на обновливи извори на енергија, модернизирани транспортен сектор и развој на зелени технологии, но и енергетска ефикасност.

Индустриска политика за ерата на глобализација претставува иницијатива чија главна цел е подобрување на бизнис климата, особено за малите и средните претпријатија (на пример преку олеснување на административните работи, пружање на помош за пристап до кредитите). Имено, тоа што е од суштинско значење за конкурентноста на ЕУ е побрз развој на заедничките индустриски стандарди, кои всушност ќе ги приближат заштедата и придобивките за бизнисите и за потрошувачите

Главна цел на иницијативата *Агендата за нови вештини и работни места* е модернизирање на пазарите на труд, како и оспособување на луѓето преку развој на вештините и зголемување на флексибилноста и безбедноста во работната средина.

Европска платформа против сиромаштија е иницијатива насочена кон обезбедување на социјална и територијална кохезија преку пружање на помош за сиромашните и социјално исклучените лица за поедноставен пристап до пазарот на труд, но и за нивно активно вклучување во општествениот живот.

Во суштина, седумте водечки иницијативи на Стратегијата 2020, претставени во Табела 4, претставуваат мотор за поттикнување на економскиот раст, како и за создавањето на нови работни места. Исто така, важно е да се истакне дека многу од политиките и активностите на Европската унија се насочени кон спроведување на Стратегијата 2020. Сите политики и активности на Унијата се поддржани од нејзиниот буџет, кој за тековниот период, средствата главно се насочени кон економски раст. Исто така, структурните фондови се наменети за поддршка на реформите и создавање на нови работни места.

3.8 Програмирање и имплементација на кохезиската политика

Кохезиската политика допира до сите делови на ЕУ, на сите нивоа – на ниво на целатата ЕУ и земјите членки, до европските региони и локалните заедници. Дел од политиката на кохезија е Стратегијата на Европската унија, да промовира и да подржи хармоничен севкупен развој на своите змеји членки и регионите. Оваа политика се спроведува од страна на националните и регионалните тела во партнерство со Европската комисија.

Рамката за кохезиската политика е утврдена за период од седум години. Имено, тековниот период ја опфаќа рамката од 2014 година до 2020 година. Спроведувањето на кохезиската политика е проследено од следните чекори:

- Буџетот за оваа политика и правилата за нејзина употреба се решава заеднички од страна на Европскиот совет и Европскиот парламент врз основа на предлог на Европската комисија. Освен заедничките правила за Европските структурни и инвестициски фондови (ЕРДФ, ЕСФ, ЦФ, ЕАРДФ и ЕМФФ), постојат правила кои се специфични за одредени фондови. Принципите и приоритетите на кохезиската политика се обликуваат преку

процес на советување, консултации помеѓу Комисијата и државите на ЕУ. Секоја земја членка подготвува нацрт спогодба за партнерство која дава преглед на стратегијата на земјата и предлага листа на програми. Покрај тоа, земјите членки, исто така, поднесуваат предлог програма за работа (ОП-Оперативна програма) кои ја покриваат целата територија на земјата членка и/или регион. Исто така таа ќе биде програма за соработка која вклучува повеќе земји.

- Комисијата е во преговори со органите на земјата за конечната содржина на Договорот за партнерство, како и за поединечни програми. Програмите ги претставуваат приоритетите на секоја земја и/или регион или област за соработка за која станува збор. Работниците, работодавачите и органите, телата на граѓанското општество може да учествуваат во процесот на програмирање и управување со работната програма.
- Програмата се спроведува од земјати членка и нивните региони. Ова значи, избор, следење и евалуација на стотици илјади проекти. Оваа работа се организира според управувањето на телата во секоја држава и.или регион.
- Комисијата ги доделува средствата (што ќе овозможи на земјите да почнат со трошење на средствата на своите програми).
- Комисијата го плаќа заверувањето на трошоците на секоја држава.
- Комисијата ја надгледува секоја програма, со секоја поединечна држава.
- И Комисијата и земјата членка поднесува извештај за време на траењето на програмата.

Кохезиската политика се темели на четири клучни начела и тоа⁶⁴:

1. Концентрација. Ова начело има три аспекти:

- Концентрација на средства: поголемиот дел од средствата од структурните фондови (70% за периодот 2014-2020) се наменети за најсиромашните земји и региони.

⁶⁴ European Commission, Principles of Cohesion policy
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/principles/

- Концентрација на напор: насочени инвестиции во главните приоритети на раст:
 - истражување и иновации;
 - информации и комуникациски технологии;
 - јакнење на конкурентноста на малите и средни претпријатија;
 - поддршка за преминот на економијата со ниско ниво на јаглерод.
- Концентрација на трошоците: на почетокот на секој програмски период се доделуваат средства за секоја програма; овие средства мора да бидат потршени до крајот на втората година од нивното доделување (познато како правило N+2)

2. Програмирање

Кохезиската политика не финансира поединечни проекти. Тие се финансираат од повеќегодишните национални програми кои се во согласност со целите и приоритетите на Европската унија.

3. Партнерство

Секоја програма е развиена со заедничка процедура, постапки во кои се вклучени надлежните тела на евроско, регионално и локално ниво, социјални партнери и граѓански организации. Ова партнерство се однесува на сите нивоа на процесот на програмирање – од осмислување, управување и спроведување до следење и оценување. Со ваквиот пристап се обезбедува тоа дека делувањето е прилагодено на локалните и регионалните потреби и приоритети.

4. Додавање (дополнителност)

Финансиските средства од европските структурни фондови не треба да ги заменат националните трошоци на земјата членка. Комисијата во согласност со секоја земја членка го одредува износот на прифатливи јавни (или еквивалентни) трошоци за да се одржува во текот на програмскиот период, но и проверки за усогласеност (придржување кон договорот) во средината на програмскиот период (2018), и на крајот (2022).

Целта е да се постават реални, но амбициозни цели на структурното јавно трошење за да се обезбеди сигурност дека придонесот на структурните фондови навистина додава вредност. Како по правило вистинското просечно годишно трошење во реални услови не треба да биде помало од она во претходниот програмски период.

3.9 Европски структурни и инвестициски фондови (ЕСИ)

Целите на кохезиската (регионалната) политика на Европската унија ги опфаќа сите региони и градови во ЕУ, како поддршка за создавање на нови работни места, пазарна конкуренција, одржлив развој и подобрување на квалитетот на живот на луѓето. Поради исполнување на овие цели и задоволување на различните потреби во сите европски региони, за кохезиската политика во периодот од 2014-2020 година доделено е 351,8 милијарди евра што претставува речиси третина од целокупниот буџет на Европската унија.

Членот 175, став 1 од Договорот за функционирање на Европската унија⁶⁵ експлицитно бара спроведување на економската, социјалната и територијалната кохезија преку структурните фондови и Кохезискиот фонд како финансиски инструменти за спроведување на начелото за рамномерен развој. Имено, кохезиската политика се спроведува во рамките на три основни фондови, односно кохезиската политика се финансира од три главни фондови:

- Европски фонд за регионален развој (ЕРДФ) – насочен е кон јакнење на регионалната економија и социјалната кохезија преку вложувања во секторите кои поттикнуваат раст, со цел подобрување на конкурентност и отварање на нови работни места. ЕРДФ финансира и проекти за прекугранична соработка, но и помага за исправување на поголемите регионални нееднакости внатре во Унијата, учество во развојот и

⁶⁵ European Commission (EC). Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal C 326/47, 26.11.2012, достапен на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

структурно приспособување на регионите чиј развој заостанува, но и во преобликување на индустриски заостанатите региони;

- Европски социјален фонд (ЕСФ) – вложува во луѓето, а особено е насочен кон подобрување на можностите за вработување и образование. Исто така овој Фонд е насочен и кон помош на луѓето кои се во неповолна положба, кои се наоѓаат во опасност од сиромаштија или општествена исклученост. Овој Фонд има за цел да го олесни вработувањето на луѓето и да ја зголеми нивната професионална мобилност во рамките на Унијата, но и да овозможи нивна адаптација на индустриските промени и промени во системот на производство, особено преку континуирана професионална обука;
- Кохезиски фонд (КФ) – вложува во зелен раст и одржлив развој како и во подобрување на поврзаноста на државите членки со БДП понизок од 90% од просекот на државите во Унијата.

Во суштина, овие три фонда заедно со Европскиот фонд за земјоделство и рурален развој (ЕАРДФ) и Европскиот фонд за поморство и рибарство (ЕМФФ) носат заеднички назив Европски структурни и инвестициски фондови (ЕСИ).

Целта на европските фондови е намалување на разликите во развојот помеѓу богатите и сиромашните региони и земјите членки на ЕУ во однос на приходите, богатството и можностите и на тој начин да се допринесе за европска кохезија. Од овие фондови се финансираат развојни проекти кои допринесуваат за намалување на разликите помеѓу развиените и помалку развиените делови на Европската унија, како и промовирање на севкупната конкурентност на европското општество и економија.

Европските структурни и инвестициски фондови директно допринесуваат за планот на вложувањата и приоритети на Комисијата. Кохезиската политика ја обезбедува неопходната рамка за инвестиции со цел исполнување на целите на стратегијата Европа 2020, за паметен, одржлив и инклузивен раст во Европската унија. Имено, постојата пет цели за ЕУ во 2020 година:

- Отварање на работни места: се планира вработеност на 75% на лицата на возраст од 20 до 64 години;
- Истражување и развој: 3% од европскиот БДП се планира да се вложува во истражување и развој;
- Климатски промени и одржливост на енергетските извори:
 - намалување на емисијата на стаклечки гасови со ЕУ за 20% во споредба со нивото во 1990 година;
 - 20% енергија од обновливи извори;
 - зголемување на енергетската ефикасност за 20%.
- Образование: намалување на процентот на оние кои се откажуваат од школување;
- Борба против сиромаштијата и општествената исклученост: намалување на барем 20 милиони луѓе кои живеат на границата на сиромаштијата и општествената исклученост.

Секоја држава членка има усвоена сопствени национални цели.

Кохезиската политика има големо влијание во многу области. Инвестициските средства на кохезиската политика овозможуваат исполнување на многу цели на европската политика, но и надополнување на политиките поврзани со образование, вработување, енергетика, заштита на животната средина, единствен пазар, истражување и иновации.

Поголемиот дел на средствата од овие фондови на кохезиската политика се насочуваат кон помалку развиените европски земји и региони со цел да им се помогне да го фатат чекорот на развиените земји и на тој начин да се намали економската, општествената и територијалната нееднаквост која сеуште постои на одредени подрачја во Европската унија.

3.9.1 Европскиот фонд за регионален развој

Европскиот фонд за регионален развој (eng. European Regional Development Found - ERDF) претставува еден од петте фондови кои со заедничко име се нарекуваат Европски структурни и инвестициски фондови (ЕСИ фондови). Имено, во финансиската перспектива од 2007 до 2013 година, ЕРДФ беше воспоставен со Регулативата на Советот бр. 1083/2006 и 1080/2006. Понатаму, за тековниот финансиски период 2014 – 2020, со Регулативите 1301/2013 и 1303/2013 се утврдуваат заедничките одредби за Европскиот фонд за регионален развој, и на тој начин се ставаат надвор од сила Регулативите 1080/2006 и 1083/2006.

Во суштина ЕРДФ има за цел да ја зајакне економската и социјалната кохезија, но и намалување на диспаратите помеѓу регионите во рамките на Европската унија, преку поддршка во развој и структурно прилагодување на регионалните економии, како и поддршка за прекугранична, транснационална и меѓурегионална соработка. Воглавно, ЕРДФ е насочен кон поддршка на продуктивни инвестиции со цел создавање на нови работни места, инфраструктурни инвестиции, како и локален развој, но и развој на малите и средни претпријатија.

Во членот 176 од Договорот за функционирање на Европската унија (ДФЕУ)⁶⁶ се предвидува дека Европскиот фонд за регионален развој (ЕРДФ) е наменет за помош за отстранување, решавање на главната регионална нерамнотежа во Унијата. Во согласност со тој член и членот 174 во вториот и третиот став од ДФЕУ, ЕРДФ е потребно да придонесе за намалување на разликите помеѓу нивоата на развој на различни региони и намалување на заостанатоста на регионите кои се во најнеповолна положба, меѓу кои најголемо внимание се посветува на регионите кои се изложени на сериозни и трајни природни и демографски проблеми и потешкотии, како што се најсеверните региони со ниска густина на население и островот, пограничните и планинските региони. Во суштина, ЕРДФ потребно е да допринесе за стратегијата на Унијата за

⁶⁶ European Commission (EC). Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal C 326/47, 26.11.2012, достапен на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

паметен, одржлив и инклузивен раст и на тој начин да обезбеди повисока концентрација на поддршка на ЕРДФ за приоритетите на Унијата. Имено, во зависност од категоријата на регионот на кој се дава поддршка, поддршката од ЕРДФ во рамките на целта за вложувања за раст и работни места, треба да биде насочена на истражувања и иновации, информациски и комуникациски технологии, на малите и средни претпријатија, но и на промовирање на економија со ниско ниво на јаглероддиоксид (CO₂). Оваа тематска концентрација треба да се постигне на национално ниво, во исто време овозможувајќи флексибилност на ниво на оперативни програми и меѓу различни категории на региони. Тематската концентрација потребно е да се прилагоди според потребите и на тој начин да се земат во предвид средствата од Кохезискиот фонд доделени за поддршка на приоритетите за вложувања кои се однесуваат на преминот на економија со ниско ниво на CO₂ и кои се наведени во Регулативата на ЕУ бр. 1300/2013 на Европскиот парламент и на Советот.⁶⁷

Во членот 2 од Регулативата на ЕУ бр. 1301/2013 утврдени се задачите на ЕРДФ, според кој ЕРДФ допринесува за финансирање на поддршка чија цел е јакнење на економската, социјалната и територијалната кохезија и на тој начин отстранувајќи ја главната регионална нерамнотежа во Унијата преку одржлив развој и структурни прилагодувања на регионаланта економија.

Во продолжение следи претставување на опсегот на поддршка од ЕРДФ, односно активностите кои се поддржуваат преку ЕРДФ (член 3 од Регулативата на ЕУ бр. 1301/2013⁶⁸):

- Продуктивни инвестиции кои придонесуваат за создавање и зачувување на одржливи работни места, преку директна помош за инвестиции во малите и средните претпријатија;

⁶⁷ Regulation (EU) No 1300/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1084/2006 (Види страна 281 од Службен весник на ЕУ, Official Journal).

⁶⁸ Regulation (EU) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006, Official Journal of the European Union L 347/289. Достапна на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0289:0302:EN:PDF>

- Продуктивни инвестиции, без оглед на големината на конкретното претпријатие, што придонесува за инвестиции за јакнење на истражувањата, технолошкиот развој и иновациите, како и инвестиции за поддршка за премин на економија со ниско ниво на емисија на CO₂;
- Инвестиции во инфраструктура која на граѓаните ќе им обезбеди основни услуги во областа на енергијата, животната средина, транспортот и информациски и комуникациски технологии;
- Инвестиции во социјална, здравствена, истражување, иновации, бизнис и образовна инфраструктура;
- Инвестиции во развој на ендогениот потенцијал преку фиксни инвестиции во опрема и инфраструктура со мал капацитет, вклучувајќи и инфраструктура со мал капацитет во однос на културата и одржлива туристичка инфраструктура, услуги за претпријатијата, поддршка за истражување и иновации и инвестиции во технологија и применети истражувања во претпријатијата;
- Вмрежување, соработка и размена на искуства помеѓу компетентните, надлежните регионални, локални, градски и други јавни власти, економски и социјални партнери и релевантни тела на граѓанското општество.

Понатму во ставот 3 од членот 3 од Регулацијата на ЕУ бр. 1301/2013⁶⁹ наведени се активности кои не можат да бидат поддржани од ЕРДФ:

- Ставање надвор од погон на нуклеарни централи, односно нивно затварање и нивна изградба;
- Инвестиции за да се постигне намалување на емисија на стакленички гасови од активности наведени во Анекс 1 од Директивата 2003/87/ЕС;
- За производство, преработка и продажба на тутун и производи од тутун;

⁶⁹ Regulation (EU) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006, Official Journal of the European Union L 347/289. Достапна на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0289:0302:EN:PDF>

- Претпријатија со потешкотии како што се дефинирани во правилата за помош на Унијата;
- Инвестиции во аеродромска инфраструктура, освен доколку е поврзано со заштита на животната средина или е придружено со вложувања за потреби за намалување или ублажување на негативно влијание врз животната средина.

ЕРДФ ги фокусира своите инвестиции во неколку клучни приоритетни области. Ова е познато како „тематска концентрација“:

- иновации и истражување;
- дигитална програма;
- поддршка за малите и средни претпријатија;
- економија со ниска емисија на јаглен;
- промовирање на прилагодување кон климатските промени, спречување на ризик и управување со него;
- зачувување и заштита на животната средина и промовирање на ефикасност на ресурсите;
- промоција на одржлив транспорт и отстранување на тесните грла во инфраструктурата на големите мрежи;
- промовирање на одржливо и квалитетно вработување и поддршка на мобилност на работната сила;
- промовирање на социјално вклучување, борба против сиромаштијата и сите форми на дискриминација;
- инвестиции во образованието, обуката и стручно оспособување со цел стекнување на вештини и доживотно учење;
- подобрување на институционалните капацитети на државните органи и засегнатите страни, како и ефикасноста на јавната администрација и службите поврзани со примена на ЕРДФ.

Ресурсите на ЕРДФ доделени на овие приоритети зависи од категоријата на регионот. Имено, во членот 4 од Регулативата на ЕУ бр. 1301/2013 е наведено дека: Во развиените региони, најмалку 80% од средствата треба да се насочат на најмалку два од наведените приоритети; Во регионите во транзиција, овој фокус е за 60% од средствата; Додека 50% во малку развиените региони.

Покрај тоа, некои ресурси на ЕРДФ особено треба да се насочени кон проекти на економија со ниски емисии на јаглен:

- развиени региони: 20%
- региони во транзиција: 15%
- помалку развиени региони: 12%

Важно е да се напомене дека средствата од овој фонд можат да се користат од страна на истражувачки центри, локални и регионални власти, училишта, корпорации, тренинг центри, државната управа, малите и средни претпријатија, универзитети, здруженија. Освен за овие субјекти, средствата се достапни и за јавните тела, одредени организации на приватниот сектор (особено малите претпријатија), здруженија на граѓани, волонтерски организации. Странските компании со седиште во регионот кој е покриен со соодветни оперативни програми може да се пријави за користење на средствата од овој фонд под услов да ги задоволуваат европските правила за јавни набавки.

3.9.2 Кохезиски фонд

Кохезискиот фонд (eng. Cohesion Fund – CF) се воспоставува со цел за јакнење на економската, социјалната и територијалната кохезија на Унијата во интерес на промовирање на одржлив развој. Правната основа на Кохезискиот фонд е определена со член 177 (особено нејзиниот втор став) од Договорот за функционирање на Европската унија (ДФЕУ)⁷⁰. Регулативата на ЕУ бр.

⁷⁰ European Commission (EC). Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal C 326/47, 26.11.2012, достапен на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

1300/2013⁷¹ ги утврдува задачите и опсегот на поддршка на Кохезискиот фонд. Имено, поддршка од Кохезискиот фонд се доделува за (член 2 од Регулативата на ЕУ бр. 1300/2013):

- инвестиции во животната средина, вклучувајќи и области поврзани со одржлив развој и енергија од која се остварува корист за животната средина;
- Трансевропска транспортна мрежа (Trans-European Transport Network TEN-T) во согласност со насоките усвоени со Регулативата на ЕУ бр.1315/2013;
- за техничка помош.

Додека пак, од Кохезискиот фонд не се доделуваат средства за:

- за затворање или изградба на нуклеарни централи;
- инвестиции со цел да се намалување на емисија на стаклени гасови;
- инвестиции за домување (станбен сектор), освен ако не се однесуваат на унапредување на енергетска ефикасност и користење на обновливи извори на енергија;
- производство, преработка и продажба на тутун и тутунски производи;
- Претпријатија со потешкотии како што се дефинирани во правилата за помош на Унијата;
- Инвестиции во аеродромска инфраструктура, освен доколку е поврзано со заштита на животната средина или е придружено со вложувања за потреби за намалување или ублажување на негативно влијание врз животната средина.

Во суштина, од Кохезискиот фонд се дава поддршка на следните приоритети: поддршка на процесот на премин кон економија со ниско ниво на емисија на CO₂ во сите сектори; промовирање на прилагодување кон климатските

⁷¹ Regulation (EU) No 1300/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1084/2006, Official Journal of the European Union L 347/281. Достапна на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0281:0288:EN:PDF>

промени; зачувување и заштита на животната средина и унапредување на ефикасноста на ресурсите; промоција на одржлив транспорт и отстранување на тесните грла во инфраструктурата на големите мрежи; подобрување на институционалниот капацитет на државните органи и засегнатите страни и ефикасна јавна администрација преку мерки за зајакнување на институционалниот капацитет и ефикасност на јавната администрација и јавните услуги кои се задолжени за спроведување на Кохезискиот фонд.

Кохезиски фонд е наменет за земјите членки, чија вредност на Бруто домашен производ (БДП) по глава на жител е помалку од 90% од просекот на ЕУ. Овој фонд служи за намалување на економските и социјалните разлики, како и промовирање на одржлив развој.

Сега кохезискиот фонд подлежи на истите правила на програмирање, управување и контрола, како и ЕРДФ и ЕСФ од Правилникот за заедничките одредби. Имено, за периодот од 2014 - 2020, Кохезискиот фонд е наменет за Бугарија, Хрватска, Кипар, Чешка, Естонија, Грција, Унгарија, Латвија, Литванија, Малта, Полска, Португалија, Романија, Словачка и Словенија.

Кохезискиот фонд доделува вкупно 63,4 милијарди евра за активности во рамките на следните категории:

- Трансевропски транспортни мрежи, особено во приоритетните проекти од европски интерес како што е дефинирано од страна на ЕУ. Кохезискиот фонд ќе поддржи инфраструктурни проекти под иницијатива на во рамките на Инструментот за поврзување на Европа (Connecting Europe Facility);
- Животна средина; Кохезискиот фонд може да ги поддржи проектите поврзани со енергија или со транспорт, доколку видливо придонесуваат за благосостојба на животната средина во поглед на енергетска ефикасност, обновливи извори на енергија, развој на железничкиот транспорт, зајакнување на јавниот превоз итн.

Финансиската помош на Кохезискиот фонд може да биде суспендирана со одлука на Советот (донесена со квалификувано мнозинство), доколку некоја земја

членка покажува прекумерен јавен дефицит и доколку не се реши ситуацијата или не се превземат соодветни мерки за решение.

3.9.3 Европски социјален фонд

Европскиот социјален фонд (European Social Fund - ESF) претставува главен финансиски инструмент на ЕУ за остварување на стратешките цели на политиката за вработување. Имено, законската регулатива на ЕУ која ги утврдува задачите на Европскиот социјален фонд, вклучувајќи и иницијативи за вработување на младите, како и подрачја за примена на неговата поддршка, посебни одредби и видови на трошоци за исплата на помош од овој Фонд, се содржани во Регулативата на ЕУ бр.1304/2013⁷².

Со Европскиот социјален фонд се промовира висока стапка на вработеност и квалитетни работни места, се подобрува пристапот до пазарот на труд, се дава поддршка на географска и професионална мобилност на работната сила и се олеснува нивната адаптација на индустриските промени и промените во производствените системи за одржлив развој, се поттикнува високо ниво на образование и обука за сите и се поддржува преминот на младите од училиште на работа, се бори против сиромаштијата, се зајакнува општествената вклученост, се промовира родовата рамноправност, недискриминација и еднакви можности, и на тој начин се придонесува за приоритетите на Унијата во поглед на јакнење на економската, социјалната и територијалната кохезија (Член 2 од Регулативата на ЕУ бр.1304/2013). ЕСФ ги исполнува овие задачи преку пружање на поддршка на државите членки во остварување на приоритетите и главните цели на стратегијата на Унијата за паметен, одржлив и инклузивен раст (Стратегија Европа 2020) и на тој начин овозможувајќи на државите членки да се соочат со

⁷² Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006, Official Journal of the European Union L 347/470. Достапна на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304&from=en>

своите посебни предизвици во однос на остварување на целите од Стратегијата Европа 2020.

Во суштина, најголем бенефит од овој Фонд имаат луѓето, вклучувајќи ги лицата во неповолна положба, како што е долготрајна невработеност, но особено со инвалидитет, мигранти, припадници на етнички малцинства, маргинализирани заедници и лица од сите возрасти кои се изложени на сиромаштија и социјална исклученост. Преку ЕСФ исто така се обезбедува поддршка на работниците, претпријатијата, вклучувајќи ги и чинителите во социјална економија, претприемачите, како и системи и структури за да се овозможи нивна адаптација на новите предизвици, вклучувајќи намалување на неусогласеноста на вештините и промовирање на добро управување, општествен напредок и спроведување на реформи, особено во областите на вработување, образование, обука и социјални политики.

Една од важните мерки е зајакнување на административниот капацитет на државната управа и јавниот сектор во подрачјата на економијата, вработувањето, социјалната политика, животната средина и правдата. Имено, Фондот обезбедува поддршка за европските региони кои се карактеризираат со висока стапка на невработеност.

ЕСФ инвестира во луѓето, со фокус на подобрување на можностите и образованието во Европката унија. Овој фонд исто така има за цел да ја подобри состојбата на најзагрозените луѓе на работ на сиромаштијата. Вложувањата на ЕСФ ги опфаќаат сите региони во Европската унија. Повеќе од 80 милијарди евра се наменети за вложувања во човечки ресурси во земјите членки помеѓу периодот од 2014 и 2020 година, и уште 3,2 милијарди евра се наменети за иницијативи за вработување на млади.

За периодот од 2014 до 2020 година, ЕСФ се фокусира на четири тематски цели на кохезиската политика (Член 3 од Регулацијата на ЕУ бр.1304/2013)⁷³:

⁷³ Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006, Official Journal of the European Union L 347/470. Достапна на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304&from=en>

- промовирање на вработувањето и поддршка на мобилноста на работната сила;
- промовирање на социјално вклучување и борба против сиромаштијата;
- инвестиции во образованието, вештините и доживотно учење; и
- јакнење на институционалните капацитети и ефикасна јавна администрација.

Покрај тоа, 20% од вложувањата на ЕСФ се фокусираат на активности за подобрување на социјалната вклученост и борба против сиромаштија. Ова е познато како тематска концентрација.

3.9.4 Европски земјоделски фонд за рурален развој

Европски земјоделски фонд за рурален развој (eng. European Agricultural Fund for Rural Development - EAFRD⁷⁴) има за цел јакнење на европската политика за рурален развој и поедноставување на нејзина имплементација. Фондот се финансира од средствата на Заедничката земјоделска политика (CAP) и придонесува за остварување на целите на стратегијата Европа 2020, како и за промовирање на одржлив рурален развој во целата Унија. Во суштина, овој Фонд придонесува за еколошка и територијална рамнотежа, заштита на климатските услови и воведување на иновации во земјоделскиот сектор.

Секоја земја членка е задолжена да подготви Национален план за рурален развој во согласност со Стратешките насоки за рурален развој, со кој се дефинира распределбата на наменетите односно доделените средства од овој фонд (ЕАФРД), било тој да е национален или регионален. За тековниот буџетски период на Европската унија 2014 - 2020 година, планираниот буџет на овој Фонд изнесува 95,57 милијарди евра.

⁷⁴ European Commission, Common Agricultural Policy http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/funding-opportunities_en

Општи цели на ЕАФРД се:⁷⁵

- Унапредување на конкурентноста на земјоделството;
- Обезбедување на одржливо управување со природните ресурси и климатските активности;
- Обезбедување на рамномерен територијален развој на руралните економии и заедници, со создавање на нови работни места и зачувување на постоечките.

Наведените цели за рурален развој кои придонесуваат за стратегијата Европа 2020, која вклучува паметен, одржлив и инклузивен раст ќе се постигне преку следните шест приоритети за рурален развој:

- Поттикнување на трансфер на знаење и иновации во областа на земјоделството, шумарството и воопшто во руралните области;
- Унапредување на одржливоста на земјоделската економија и сите видови на земјоделски активности во сите региони како и промовирање на иновативни технологии во земјоделската економија и одржливо управување со шумите;
- Промовирање на организациите на прехранен ланец, вклучувајќи и преработка и маркетинг на земјоделски производи, за добробит на животните и управување со ризиците во земјоделството;
- Обнова, зачувување и унапредување на еко-системите поврзани со земјоделство и шумарство;
- Промовирање на ефикасноста на ресурсите и поттикнување на процесот на премин кон економија со ниски емисии на јаглен, како и прилагодување на климатските промени во земјоделството, прехранбената индустрија и шумарството;
- Унапредување на социјалната вклученост, намалување на сиромаштијата и економскиот раст во руралните области.

⁷⁵ Regulation No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:EN:PDF>

Фондот препознава широк круг на потенцијални корисници, од земјоделски економии, економски субјекти во земјоделство, шумарство, прехранбена индустрија, туризам и неземјоделски активности кои се обавуваат на рурални подрачја, производни организации, советодавни служби, медиуми, научни и образовни институции, жени претприемачи, млади фармери, комунални претпријатија, единици на локални самоуправи, па до институции на централната власт кои можат да учествуваат до степен на техничка помош предвидено со Регулативата на ЕАФРД.

3.9.5 Европски фонд за поморство и рибарство

Европскиот фонд за поморство и рибарство (eng. European Maritime and Fisheries Fund – EMFF⁷⁶) обезбедува средства за рибарската индустрија и крајбрежните заедници со цел нивно прилагодување кон променетите услови во овој сектор и постигнување на економска и еколошка одржливост.

Во програмскиот период од 2007 до 2013 година, Фондот располагаше со средства од 4,3 милијарди евра. Додека во тековниот буџетски период од 2014 до 2020 година овој Фонд има на располагање 5,749 милијарди евра за ЕУ 27⁷⁷. Имено, од овој Фонд можат да се финансираат сите сектори на рибарската индустрија – рибарство, аквакултура (одгледување риба, школки и подводни растенија), преработка и маркетинг на производи од риба.

Постојат пет приоритетни подрачја за финансирање:⁷⁸

- Прилагодување на флотата (на пр. за рециклирање на рибарските бродови);
- Аквакултура, преработка и маркетинг (на пр. промени кон користење на еколошки начин на производство);

⁷⁶ European Commission, European Maritime and Fisheries Fund https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en

⁷⁷ Луксембург е исклучен бидејќи не е корисник на средствата од ЕМФФ

⁷⁸ Regulation No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:EN:PDF>

- Мерки од заеднички интерес (на пр. за подобрување на производите или етикетање);
- Одржлив развој на риболовните подрачја (на пр. за поддршка на диферзификација на локалната економија);
- Техничка помош за финансирање на администрацијата на фондот.

Економските субјекти и организации во државите членки можат да аплицираат за средства од Европскиот фонд за поморство и рибарство според принципот на кофинансирање, чиј сооднос зависи од типот на проектот.

Главни активности на Европскиот фонд за поморство и рибарство:⁷⁹

- Поттикнување на еколошки одржливо, ресурсно ефикасно, иновативно, конкурентно и рибарство базирано на знаење;
- Поттикнување на еколошки одржлива, ресурсно ефикасна, иновативна, конкурентна и аквакултура базирана на знаење;
- Поттикнување на имплементација на Заедничката рибарска политика преку собирање и управување со податоци, со цел подобрување на научните сознанија и обезбедување на поддршка за следење, контрола и спроведување, јакнење на институционален капацитет и ефикасна јавна администрација без дополнително административно оптеретување;
- Зголемување на вработеноста и територијалната кохезија преку следните специфични цели: промовирање на економски раст, општествена вклученост, создавање на работни места и пружање на поддршка за вработување и мобилност на работната сила во крајбрежните и континентални заедници кои зависат од риболов и аквакултура, вклучувајќи и деиверсификација на активности во рибарство и со другите сектори на поморска економија;
- Поттикнување на пласирање на пазарот и преработка преку подобрување на организацијата на пазарот за производи од риба и аквакултура и

⁷⁹ Regulation (EU) No 508/2014 of the European Parliament and of the Council, 2014, on the European Maritime and Fisheries Fund, Article 6 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0508&from=EN>

поттикнување на вложувања во секторите за преработка и пласирање на пазарот;

- Поттикнување на спроведување на интегрирана морска политика.

Во рамките на овој Фонд, проектите се финансираат врз основа на стратешки план и оперативни програми кои се подготвени од страна на националните власти. Во суштина, секоја земја членка изготвува национален стратешки план, кој претставува севкупна стратешка визија и политика за среднорочен развој на секторот рибарство и секторот аквакултура. Овој план ги опфаќа сите аспекти на Заедничката рибарска политика и претставува основа за избор на активности за финансирање од страна на Европскиот фонд за поморство и рибарство. Мерките кои ќе се финансираат се утврдуваат во националната оперативна програма чија цел е спроведување на националниот стратешки план. Државите членки одлучуваат како ќе се распредели финансиската поддршка според приоритетите на Фондот.

3.10 Правна рамка на ЕСИ фондовите

Во ова поглавје претставена е правната регулатива на Европските структурни и инвестициски фондови (ЕСИ фондовите). Имено, во ЕСИ фондовите спаѓаат следните пет фонови: Европскиот фонд за регионален развој, Европскиот социјален фонд, Кохезискиот фонд, Европскиот земјоделски фонд за рурален развој и Европскиот поморски и рибарски фонд.

Сите подолу наведени прописи се објавени во Службен весник на Европската унија (EUR-Lex). Имено, EUR-Lex е официјална веб страна на правото на Европската унија (Договорите на ЕУ, директиви, регулативи, одлуки итн.) и други јавни документи на Унијата, објавувени на 24 официјални јазици на ЕУ.⁸⁰

Регулатива за заеднички одредби (CPR – Common Provisions Regulation) - Регулативата на ЕУ бр.1303/2013 на Европскиот парламент и Советот од 17

⁸⁰ Повеќе за EUR-Lex на <http://eur-lex.europa.eu/content/welcome/about.html>

декември 2013 година претставува Регулатива со која се утврдуваат заедничките одредби за Европскиот фонд за регионален развој, Европскиот социјален фонд, Кохезискиот фонд, Европскиот земјоделски фонд за рурален развој и Европскиот поморски и рибарски фонд. Оваа Регулатива помеѓу другото, ги дефинира целите ЕСИ фондовите, кои треба да се постигнат во рамките на одржлив развој и промовирање на целите на Унијата кои се однесуваат на зачувување, заштита и унапредување на квалитетот на околината. Имено, со оваа Регулатива се укинува Регулативата бр.1083/2006.

Графикон 7. Заеднички правила за ЕСИ фондовите



Извор: Изработено од страна на авторот

Регулатива за Европскиот фонд за регионален развој - Регулативата на ЕУ бр.1301/2013 година на Европскиот парламент и на Советот од 17 декември 2013 година за Европскиот фонд за регионален развој и за посебни одредби за цел „Вложување за раст и работни места“ и укинување на Регулативата бр.1080/2006.

Регулатива за Европскиот социјален фонд - Регулативата бр. 1304/2013 на Европскиот парламент и Советот од 17 декември 2013 година за Европскиот социјален фонд и ставање надвор од сила на Регулативата бр.1081/2006.

Регулатива за Европска територијална соработка - Регулативата бр.1299/2013 на Европскиот парламент и на Советот од 17 декември 2013 година за посебни одредби за поддршка од Европскиот фонд за регионален развој со цел јакнење на „Европската територијална соработка“.

Регулатива за Европска групација за територијална соработка - Регулативата бр.1302/2013 година на Европскиот парламент и Советот од 17 декември 2013 година за измена на Регулативата бр.1082/2006 за Европска групација за територијална соработка во врска со појаснување, поедноставување и подобрување на основањето и функционирањето на такви групации.⁸¹

Регулатива за Европскиот земјоделски фонд за рурален развој - Регулативата бр.1305/2013 година на Европскиот парламент и Советот од 17 декември 2013 година за поддршка на руралниот развој од Европскиот земјоделски фонд за рурален развој и за укинување на Регулативата на Советот бр.1698/2005.

3.11 Заклучни согледувања

Од досега изложеното може да се изведе заклучок дека државите членки на Европската унија имаат големи развојни можности кои се обезбедени самото членство во Унијата. Меѓутоа, реализацијата на тие можности претставува прилично големи заложби, но и сложена работа која бара партнерство и заедничка работа на сите нивоа на власта. Доколку било која „алка од ланецот (синџирот)“ затаи, настапува неуспех во реализацијата на развојните проекти и развојната политика. Доколку, на пример затаи државата и не успее да изгради добра институционална рамка и соодветни документи во согласност со принципите дефинирани од Европската комисија, потенцијалните корисници како што се развојните агенции, локалната самоуправа, организации на цивилниот

⁸¹ Повеќе за Европската групација за територијална соработка на <https://portal.cor.europa.eu/egtc/about/Pages/regulation.aspx>

сектор (невладини организации) итн., ќе бидат „отсечени“ од комуникација со Комисијата, односно од структурните фондови. Од друга страна пак, доколку државата направи се што се очекува од неа, но сепак нема доволно интерес, активности, знаења помеѓу споменатите непосредни корисници, тогаш повторно развојната политика и проектите кои би можеле да се финансираат од фондовите на Унијата ќе доживат неуспех.

Со цел да се избегнат вакви сценарија, Европската унија одлучила да воведат претпристапни фондови за државите кандидати, кои во иднина ќе станат членки на Европската унија, односно за државите кои имаат интенција да пристапат во Унијата. Основна идеја е покрај непосредните последици кои произлегуваат од доделените средства, идните земји членки пред се да научат ефективно да управуваат со проектите, односно максимално да ги искористат средствата од фондовите на Европската унија кои ќе бидат на располагање на членките во приликата на влез во Унијата. Поради тоа креиран е фонд односно Инструмент за претпристапна помош (анг. Instrument for Pre-Accession Assistance, скр. IPA).

4. Европската унија и спроведувањето на *надворешна* кохезија

4.1 Инструменти за *надворешна и ватрешна кохезија* на ЕУ

Во претходното поглавје од овој труд зборувавме за европските фондови, односно за финансиските инструменти на Европската унија за спроведување на внатрешна кохезија. Имено, кохезиската политика се спроведува во рамките на три основни фондови, односно кохезиската политика се финансира од три главни фондови: Европски фонд за регионален развој (ЕРДФ), Европски социјален фонд (ЕСФ) и Кохезискиот фонд (КФ). Во суштина, овие три фонда заедно со Европскиот фонд за земјоделство и рурален развој (ЕАРДФ) и Европскиот фонд за поморство и рибарство (ЕМФФ) носат заеднички назив Европски структурни и инвестициски фондови (ЕСИ фондови).

Целта на европските фондови е намалување на разликите во развојот помеѓу богатите и сиромашните региони на земјите членки на Европската унија во однос на приходите, богатството и можностите, допринесувајќи за европска кохезија. Од овие фондови се финансираат развојни проекти кои допринесуваат за намалување на разликите помеѓу развиените и помалку развиените делови на Европската унија, односно значително допринесувајќи за *внатрешна* кохезија.

Но, Европската унија има развиено и инструменти за спроведување на *надворешна* кохезија. Целта на инструментите за надворешна кохезија се подготовка на земјите аспирантки за членство во Европската унија. Имено, Европската унија со цел да им помогне на земјите кандидати во нивната подготовка за пристапување во ЕУ, односно за нивно полноправно членство, им овозможува финансиска помош. Унијата ја обезбедува помошта во различни форми, чија основна цел е намалување на економските и социјалните разлики помеѓу ЕУ и земјите кандидати за пристапување во ЕУ. Во суштина, помошта е поврзана со подобрување на условите и приближување на земјите и граѓаните

поблиску до ЕУ. Може да се истакне дека покрај тоа што Унијата дава поддршка во процесот на реформи, кои европска интеграција ги подразбира, помошта на ЕУ има улога и да ги припреми, да ги подготви земјите кориснички за спроведување на кохезиската политика на ЕУ.

Според досега изложеното може да истакнеме дека Европската унија има развиено инструменти за *внатрешна кохезија* (фондови на кохезиската политика на Европската унија) и инструменти за *надворешна кохезија* (ФАРЕ, САПАРД, ИСПА, КАРДС, ИПА I, ИПА II). Имено, во ова поглавје ќе се анализира спроведувањето на ткн. *надворешна кохезија* на Европската унија, односно европските програми за помош, претпристапните фондови наменети за земјите аспирантки за членство во Европската унија.

4.2 Поранешни европски програми за помош

4.2.1 Разликата помеѓу проекти и програми

Пред да започнеме со анализа на програмите за помош кои Европската унија ги дава на земјите кандидати за членство во Унијата, а особено помошта наменета за Република Македонија, потребно е да направиме термилошки појаснувања во однос на поимите *проекти* и *програми* на Европската унија. Многу важно е да се направи дистинкција помеѓу она што претставува програма и она што е проект, од причина што тие понекогаш се користат погрешно како да се меѓусебно менливи. Во суштина, овие два термина *проекти* и *програми* се многу различни. Во продолжение следуваат дефиниции за проект и програма:⁸²

„Проектот е привремен потфат преку кој се создава уникатен проектен резултат, односно проектен производ. Проектот е привремен и има определена почетна и крајна точка, како и специфични цели на самиот проект, кои кога ќе се остварат го означуваат и завршувањето или комплетирањето на проектот.“

⁸² Ward, J. L., 2008. Dictionary of Project Management Terms. 3rd Edition. Virginia: ESI International.

„Програмата претставува портфолио на група на поврзани проекти кои се управувани на координиран начин со цел да се постигне бенефит, кој не може да се оствари преку управување со проектите поединечно; Програмата може да вклучува елементи на тековни активности или задачи кои не се во рамките на опсегот на индивидуалните проекти, но кои придонесуваат за вистинската корист од програмата.“

Од наведените дефиниции за проект и програма може да констатираме дека, програмата има поголема рамка, односно чадор под кој се распределени мноштво од помали проекти. Во рамките на чадорот (програмата) секој поединичен проект е програмиран и управуван преку иста процедура, но и секој од поединичните проекти упатува кон иста поголема цел (цел на програмата). Додека пак, за проектите можеме да кажеме дека претставуваат привремен потфат, кои се создадени со интенција за обезбедување на одреден, уникатен проектен резултат. Понатаму, програмите се долгорочни, додека пак проектите претставуваат краткорочни потфати. Во суштина, програмите се наменети да донесат повеќе апстрактни предности, како што се трансформација на начин на размислување и работа. Проектите се претходно дефинирани и не се флексибилни, но програмите може да се прилагодат доколку околностите се сменат.

Откако ја разгледавме дистинкцијата помеѓу проектите и програмите, во продолжение на ова поглавје ќе се фокусираме на главните Европски програми кои се спроведуваат во Западен Балкан, особено во Република Македонија. Во суштина, ќе бидат претставени програмите за помош на Европската унија, односно инструментите на ЕУ за надворешна кохезија.

4.2.2 Европеизација на Западен Балкан⁸³ преку програмите за помош

На територијата на Западен Балкан постојат седум независни држави, кои во изминатите децении имаа политички и воени конфликти. Во овој контекст, интеграцијата на земјите од Западен Балкан е посебен предизвик за Европската унија. Со оглед на тоа што забрзан прием на овие земји од Западен Балкан во Европската унија не е реален и остварлив, Унијата во 1999 година започна посебна стратегија за интеграција на земјите од Западен Балкан, кој се нарекува Процес на стабилизација и асоцијација. На тој начин Европската унија на овие земји им понуди перспектива за членство, преку исполнување на бројни политички и економски услови.

На Самитот во Загреб во 2000 година, Европската унија, државите од Западен Балкан ги прогласи за потенцијални кандидати за членство во Унијата. Перспективите за членство во Европската унија на овие земји е потврдена и на Самитот во Солун во 2003 година. Имено, земјите од Западен Балкан се наоѓаат во различна фаза на интеграција во ЕУ.

Кога е во прашање напредокот кон интеграцијата во ЕУ, регионот во целина ќе покаже позитивни резултати но исто така и стагнација и назадување. И покрај заедничките клучни приоритети и реформите кои се потребни, секоја земја од Западен Балкан е во различна фаза во односите со ЕУ, односно секоја земја има свое темпо (Табела 5), како и одредени прашања за решавање. Имено, за овој регион да се движи напред потребна е поголема политичка одговорност и подготвеност за обнова на довербата, зајакнување на соработкаа и испорачување на резултати на национално и регионално ниво.

⁸³ Во Западен Балкан Европската унија ги вбројува државите: Македонија, Србија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Албанија, Косово и Хрватска

Табела 5: Фази на земјите од Западен Балкан во односите со ЕУ

Земја	Година на потпишување на Спогодба за стабилизација и асоцијација	Година на поднесување на барање за членство во ЕУ	Година на стекнување на кандидатски статус	Почеток на пристапни преговори	Затварање на преговори
Македонија	2001	2004	2005	-	-
Босна и Херцеговина	2008	-	-	-	-
Хрватска	2001	2003	2004	2005	2011 *примена во ЕУ 2013
Косово	2015	-	-	-	-
Албанија	2006	2009	-	-	-
Црна Гора	2007	2008	2011	2012	-
Србија	2008	2008	2012	2014	-

Извор: Lilyanova Velina, The Western Balkans and the EU Enlargement and challenges, European Parliamentary Research Service, Briefing, September 2016,
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589791/EPRS_BRI\(2016\)589791_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589791/EPRS_BRI(2016)589791_EN.pdf)

Црна Гора вообичаено е главен фаворит во процесот на пристапување. Таа е првата држава од Западен Балкан која ги започна преговорите за членство (во 2012 година). Покрај тоа Црна Гора нема билатерални спорови со земејите членки на Унијата или пак со соседните земји, односно нема отворени прашања кои го блокираат патот кон ЕУ. Во извештајот во 2015 година, Европската комисија ја истакна нејзината водечка улога во процесот на пристапување. Меѓудругото, во 2016 година, Црна Гора доби покана за членство во НАТО.

Србија официјално ги започна преговорите за пристапување во ЕУ во 2014 година, а во декември 2015 година се отворија првите поглавја од преговорите, Поглавје 32 - Финансиска контрола и Поглавје 35 - „Други прашања“. Поглавјето 35 се однесува на нормализирање на односите со Косово. Во суштина, ова Поглавје 35 има голема тежина во разговорите за пристапување, така што отсуство на напредок во однос на ова може да ги блокира другите поглавја, преку примена на клаузулата нерамнотежа.

Република Македонија е првата држава која ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) со Европската унија во 2001 година и доби

кандидатски статус во 2005 година. Имено, Република Македонија сеуште ги нема започнато преговорите и покрај тоа што од Европската комисија доби неколку последователни препораки за отварање на преговорите (причине е проблемот со името). Денес, земјата е во длабока политичка криза и оваа препорака за отпочнување на преговори веќе е условна.

Албанија доби кандидатски статус во јуни 2014 и потребно е да испорача пет клучни приоритети: судство, јавна администрација, корупција, организиран криминал и човекови права. Имено, ЕУ ја забележува посветеноста и постојаниот напредок на Албанија, но ЕУ јасно стави на знаење дека за следниот чекор, започнување на преговори, ќе зависи првенствено од реформите во судството и меѓупартискиот дијалог.

Босна и Херцеговина и Косово остануваат потенцијални кандидати. Во случајот со БиХ каде развојот е блокиран во изминатите години наназад, во 2014 година Европската унија дизајнира обновен пристап со фокус кон економско владеење. Во суштина, БиХ прави позитивни чекори, но сепак се соочува со длабоко вкоренети проблеми и реформи.

Косово е потенцијален кандидат за членство во Унијата од 2008 година. Во извештајот од 2015 Европската Комисија оцени дека Косово сеуште е во „рана фаза“ на подготвеност за членство во ЕУ. Сепак, во 2015 година, Косово ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација, која стапи во сила во април 2016 година и на тој начин ја потврди својата перспектива во ЕУ.

Во однос на Хрватска, јасно може да се видат фазите во односите со Европската унија (Табелата бр 5). Имено, Хрватска стана полноправна членка на Унијата во 2013 година и претставува позитивен пример.

Европската унија пружа средства (програми за помош) за земјите во процесот на пристапување во ЕУ, со цел олеснување на економската и општествената трансформација која пристапувањето во Унијата го подразбира. Имено, Република Македонија користеше различни програми (ECHO, PHARE, Обнова и Програма за итни реакции), но и сеуште е корисник на различни програми од Унијата. Во 2001 година, започна да се реализира КАРДС програмата

која се концентрира на политички, институционални и финансиски промени. Во Република Македонија, исто како и во Србија, Црна Гора и Косово, овие програми за помош беа администрирани од страна на Европската агенција за реконструкција (со исклучок на Република Македонија од три години, од 1999 до 2002 година), која има комплетно обезбедено значителни средства на помош. Во други земји, како што се Турција, Албанија, Босна и Херцеговина и Хрватска, овие инструменти беа управуваа од страна на Делегациите на ЕУ. Во продолжение ќе направиме анализа како овие програми работеле.

Имено, со цел полесно да се разберат Европските програми за помош на државите од Западен Балкан, ние ќе ги поделиме овие програми во следните фази:⁸⁴

1. 90-тите - 2000: на почетокот, програмите беа само ad hoc интервенции, како одговор на јасна и специфична потреба: после војните, земјите е потребно ода се реконструираат;
 2. 2000-2006: програмите за помош станаа се повеќе и повеќе групирани под КАРДС;
 3. 2007-2013: тие еволуирале во ИПА општа конфигурација;
- Во тек е ИПА II 2014-2020 година (повеќе за ова во следното поглавје од овој труд каде е претставена ткн. четвртата фаза, односно Инструментот за претпристапна помош на земјите во процесот на европска интеграција за буџетскиот период од 2014 година до 2020 година.

⁸⁴ Szemlér, T. (2008) "EU Financial Support for the Western-Balkans: Well-Suited to Real Needs?", in Using IPA And Other EU Funds To Accelerate Convergence And Integration In The Western-Balkans, Budapest: Central European University-ENS, 2008, <http://web.ceu.hu/cens/assets/files/IPA.pdf>

Табела 6: Европски програми за помош за Западен Балкан од 1990 до 2013 година⁸⁵

	Прва фаза			Втора фаза	Трета фаза
Инструмент	PHARE	OBNOVA	ECHO	CARDS	IPA
Период	1990-2000	1996-2000	1990-2000	2000-2006	2007-2013
Корисници	Босна и Херцеговина, Албанија, Македонија.	Босна и Херцеговина, Албанија, Македонија, Хрватска, Србија и Црна Гора, и Косово	Босна и Херцеговина; Албанија; Македонија; Хрватска, Србија и Црна Гора, и Косово	Босна и Херцеговина; Албанија; Македонија; Хрватска, Србија и Црна Гора, и Косово	Македонија, Хрватска, Србија, Црна Гора, Турција, Босна и Хрцеговина, Србија, Албанија и Косово
Средства	1.284 блн €	1.46 блн €	2.196 блн €	5.385 блн €	11.5 блн € (исклучувајќи ја Турција)
	Вкупно: 4.856 блн €				
Примарен фокус	Пост-конфликтна реконструкција			Развој и Стабилизација	Градење на институции и усогласување на законодавството
Управување	централизирано			Различни методи	Цел: Прогресивна децентрализација

Извор: European Commission, EU expenditure and revenue 2007-2013, http://ec.europa.eu/budget/figures/2007-2013/index_en.cfm and European Union and the Western Balkans, Building the future together, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/cards/publications/brochure_en.pdf

На Табела 6 претставени се трите фази на европската помош за земјите од Западен Балкан во периодот од 1990 година до 2013 година, каде се користени податоци од Европската унија. Во продолжение следат карактеристики за секоја фаза одделно.

⁸⁵ Извор: Denti, D., (2011) EU&Western Balkans: Economic reconstruction and aid policy, College of Europe, https://www.academia.edu/1683622/EU_economic_reconstruction_and_aid_policy_for_the_Western_Balkans

4.2.3 Прва фаза на Европските програми за Западен Балкан: PHARE и OBNOVA (1999-2000)

Во изминатите децении, Европската унија посветуваше значително внимание во однос на обезбедување на поддршка за економски и општествен развој на земјите аспиранти за членство во Европската унија. Имено, земјите од Западен Балкан најголема поддршка добиват од страна на ЕУ, но можеме да забележиме дека Европската унија во суштина е и најголем донатор за овие земји на мултилатерална основа. Тука, секако спаѓа и Република Македонија која од својата независност, од 1991 година добива значителна поддршка од ЕУ. Целиот износ на ЕУ од програмите за помош кон Република Македонија од 1992 година изнесува околу 800 милиони евра.⁸⁶

Имено, во 90-те години, кога државите од Средна и Источна Европа беа насочени кон процесот на пристапување во Европската унија, државите од Западен Балкан беа зафатени со меѓусебни војни. Во регионот се спроведуваа акции преку ОБСЕ (Организација за безбедност и соработка во Европа) и Советот на Европа, но кои имаа ограничен капацитет.

Евидентно беше дека Европската унија во тој период не е во преговори со старата напредна држава Југославија, туку со новосоздадени држави, нестабилни држави, со кој требаше да создаде нова кохерентна структура на односи почнувајќи од нула. Всушност нејзината почетна и основна цел беше да им помогне на новите земји да се извлечат од нестабилност, од постојаните војни итн. Но во тој период, постоеше недостаток на стратегиски документи од страна на ЕУ, особено на Стратегија на хартија: во суштина, постоеше само Повеќегодишна индикативна програма од 1996 година, која содржеше многу малку податоци од практично истражување, кои не се однесуваа на сите етнички потешкотии и политичката ситуација на овие земји. Може да се забележи дека сите годишни планирања за периодот 1996-2001 година беа подготвувани, без повикување на

⁸⁶European Commission, 2007. Decision 1853 of 30/04/2007 on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for the former Yugoslav Republic of Macedonia. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/mipd_fyrom_2007_2009_en.pdf

било каква пишана стратегија за овие земји⁸⁷, туку само врз основа на Процесот на стабилизација и асоцијација. Имено, државите од Западен Балкан беа корисници на средства од ОБНОВА и ФАРЕ, но без стратегија, а распределени беа и ограничени средства. Европската поддршка за регионот од 1991 до 1999 година изнесуваше од 4.4 билиони евра, средства од кои околу 364 милиони беа наменети за Република Македонија. На почетокот, во 1992 година, оваа помош беше понудена преку Канцеларијата за хуманитерна помош на Европската заедница (European Community Humanitarian Office, ECHO), додека од 1996 година преку ФАРЕ програмата.

Програмата ФАРЕ, која ја има улогата на инструмент за надворешна кохезија, односно за економска и социјална кохезија, започна со нејзината примена во 1996 година. Имено, Програмата ФАРЕ е воспоставена со Одлука на Советот на ЕУ на 18 декември 1989 година⁸⁸. Оваа програма е создадена со првична цел како помош за реструктуирање на политичките и економските реформи во Полска и Унгарија (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies - PHARE). Потоа ваквата иницијатива се прошири и за другите земји од Централна и Источна Европа. Така, до 1997 година програмата ФАРЕ воглавно беше насочена кон одржување на државите од Централна и Источна Европа во текот на големо економско реструктуирање и политички промени. Имено, програмата ФАРЕ стана претпристапен инструмент, инструмент со кој Европската заедница преку финансиска и техничка соработка со земјите од Централна и Источна Европа (преку форма на грантови) ги води кон пристапување во ЕУ. Во однос на програмата ФАРЕ, постоеа два главни приоритети:

- Надградба на институциите (да се помогне на националната администрација на земјите кориснички да осознаат за главните цели и процедури на ЕУ, и на тој начин да се обезбеди способност за

⁸⁷ Investment Development Consultancy, 2001. Evaluation of EC Country Strategy: FYR Macedonia 1996-2001.

Достапно на http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/cards/951608_en.pdf

⁸⁸ Регулатива на Совет на ЕУ (ЕЕЗ) бр. 3906/89 од 18 декември 1989 година, Стразбур

усогласување на законодавството (спроведување на *acquis communautaire*);

- Економска и социјална кохезија (поддршка на земјите кандидати во активирање на потребните инвестиции со цел да се подигнат бизнис секторот и инфраструктурата според критериумите на ЕУ, особено во областите на животната средина, транспортот, производство, квалитет на производи, работни услови итн).

Во суштина, ФАРЕ програмата е насочена кон зајакнување на институциите, обезбедување на поддршка на инвестициони проекти и поддршка на економска и социјална кохезија во државите, со цел да им се помогне на земјите кориснички на патот во приклучување кон Европската унија.

Во 2000 година се случува одредени промени: ФАРЕ програмата се обнови, со главен фокус на имплементација на *acquis*, зголемување на проектите и децентрализирање на нивното управување од страна на корисниците. Освен тоа, беше прогресивно трансформирана во структурен фонд кој имаше за цел да го промовира економскиот раст. На самиот почеток на оваа смена на програмата, ФАРЕ беше сконцентриран на нудење на искуство, техничка помош и хуманитарна асистенција. Но, после одреден период, барањето за техничка помош се намали, додека потребата за инвестициска помош се зголеми. Како што улогата на програмата ФАРЕ се промени во однос на помошта за земјите за пристапување во ЕУ, така од 2000 до 2006 година таа беше придружувана со уште два инструмента: Инструмент за структурни политики за претпристапна помош (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, ISPA*) и Специјалната програма за помош на земјоделството и рурален развој (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, SAPARD*).

Табела 7: Вкупно доделени средства, склучени договори и исплатени средства во рамките на програмата ФАРЕ 1990 -1999 година по држави, во милиони евра

Држави	Доделени	Склучени договори	Исплатени
Албанија	587,18	483,42	347,71
Босна и Херцеговина	285,33	241,65	199,72
Бугарија	853,83	632,41	512,94
Чешка	475,90	355,82	252,86
Естонија	189,70	154,85	116,44
Македонија	189.01	132.74	110.29
Унгарија	967,40	695,26	598,93
Латвија	248,70	186,04	141,07
Литванија	335,23	225,98	182,45
Полска	2.020,82	1.557,76	1.377,81
Романија	1.184,34	828,94	658,54
Словачка	355,72	210,87	155,26
Словенија	192,43	123,12	93,24
Чехословачка	232,08	232,2	228,88
Источна Германија	34,49	28,86	28,61
Југославија	43,68	43,68	43,68
Програми за повеќе земји	2.033,34	1.781,57	1.306,70
Вкупно	10.229,19	7.915,16	6.355,13

Извор: The Phare Programme – Annual Report 1999 [Online] Достапно на:

<http://www.esiweb.org/enlargement/wp-content/uploads/2009/02/ec-phare-annual-report-1999.pdf>

Од Табелата бр.7 може да се забележе дека за Република Македонија се доделени 189 милиони евра од кои договорени биле само 132,7 милиони евра при што од нив 110 милиони евра биле повлечени, што пак ова покажува дека од вкупно доделените средства се искористени само околу 58% од средствата,

односно од договорените 132,7 милиони евра биле реализирани 83% од средствата од оваа програма. Во суштина, можеме да констатираме дека не се искористени сите средства што биле веќе договорени за одобрените проекти.

Република Македонија беше корисник на ФАРЕ програмата од 1996 година до 2000 година. Во периодот од 2001 до 2006 година Европската помош во земјава беше заменета со програмата КАРДС. Во 1999 година во Република Македонија се вовеле децентрализирано управување на програмите. Тоа значеше дека на национално ниво беше потребно да се создадат тела со капацитет за администрирање на помошта, опфаќајќи ги сите обврски за програмирање и имплементација на фондовите. Овие структури беа единствени во смисла на тоа дека тие се различни од оние кои се користат за имплементација на Структурните и кохезиските фондови, но тие исто така се различни и од ДИС кој денеска се презентира во државата (органите) во однос на ИПА фондовите. Децентрализацијата се вовеле со ФАРЕ и траеше се до 2002 година, кога надлежностите ги презема ЕАР (Council Regulation EC n. 2415/2001, така што сопственоста повторно се реалоцираше на европска страна.

Кога во 1996 година Република Македонија почна да ја користи програмата ФАРЕ, исто така стана корисник и на програмата ОБНОВА, форма на Европска помош за обнова, исто како и Босна и Херцеговина и Хрватска. Тоа беше првата европска програма создадена посебно за земјите од Западен Балкан. Имено, оваа програма беше насочена кон зајакнување на регионалната соработка и добрососедски односи, реконструкција на објектите руинирани во текот на конфликтот, грижа за враќање на оние лица принудени да избегаат од војната, развој на демократијата и економско заживување на приватниот и јавниот сектор, интензивирање на владини и невладини организации. Фондовите на Програмата ОБНОВА беа ограничени, па резултати може да се има само во споменатите области.

Во 1999 година двете европски програми за помош, ОБНОВА И ФАРЕ, се соочија со тешка ситуација: прелевање на ефектите на кризата од Косово во Република Македонија. Еден од главните проблеми беше текот на косовски

бегалци на македонската граница, со што се направија силни социјални влијанија и менување на етничкиот баланс. Покрај тоа, инвестициите се намалија, а трговската размена одеше надолу, се појави извесно нарушување на увозот и извозот помеѓу Република Македонија и Сојузна Република Југославија. Во 1999 година, со цел да се ублажат последиците од тешкотиите кои произлегоа од кризата на Косово, се додели помош во вид на финансиско и социјално обновување, така од програмата ФАРЕ беа доделени 15 милиони евра, додека од програмата ОБНОВА, 25 милиони евра за соседно Косово. Двете програми, и ОБНОВА и ФАРЕ траеа се додека не се направи нивна замена со нова програма за помош, односно Програмата КАРДС која влезе во сценарио со новиот милениум.

4.2.4 Втора фаза: КАРДС (2000-2006)

Втората фаза која се протега во период од седум години, од 2000 година до 2006 година, се карактеризира со КАРДС програмата. Имено, Програмата КАРДС (Помош на Заедницата за реконструкција, развој и стабилност на Балканот⁸⁹), беше програма која се лансираше во 1999 година и се воспостави во 2000 година (Council Regulation EC No 2666/2000⁹⁰). Веднаш штом беше усвоена оваа програма, се укина програмата ОБНОВА⁹¹. Во суштина, претходно постоеле различни правила за регулирање на помошта, но со програмата КАРДС се воспостави единствена правна конструкција, составена од стратешки документ на државата, артикулирана за секоја земја корисник и Регионален стратешки документ. Имено, програмата КАРДС преставува повеќе структурирана програма во однос на претходните програми, и се состои од двострана соработка, која води сметка за посебните потреби на секоја земја, и за регионалната соработка. Таа е најзначајниот снабдувач на монетарна и техничка помош за обновување на Западен Балкан.

⁸⁹ Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans CARDS

⁹⁰ Регулатива на Советот No 2666/2000 од 5 декември 2000 година, за помош на Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Сојузна Република Југославија и Македонија.

⁹¹ Укинување на Регулативата бр. 1628/96 и на амандманите.

Табела 8: Финансиски средствата од Програмата КАРДС 2000-2006 година, во милиони евра

КАРДС Вкупно	Распределени	Искористени	Искористени во %	Исплатени	Исплатени во %
КАРДС 2001	951.941.764	951.941.764	100%	951.941.764	100 %
КАРДС 2002	526.714.315	526.129.157	99,89 %	525.615.185	99,79 %
КАРДС 2003	485.017.422	484.821.558	99,96%	484.000.541	99,79%
КАРДС 2004	545.815.353	541.386.249	99,19%	537.831.820	98,54%
КАРДС 2005	411.760.483	408.857.507	99,29%	402.863.483	97,84%
КАРДС 2006	376.224.823	372.270.702	98,95%	354.431.683	94,21%
Вкупно	3.297.474.162	3.285.406.938	99,63%	3.256.684.475	98,76%

Извор: European Commission, 2013 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (Report from the Commission to the European Parliament, the Council, and the European Economic and Social Committee), Brussels, Достапно на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en_0.pdf стр.129

На Табелата бр.8 претставена е распределбата на сретства во рамките на програмата КАРДС, по години за период 2000-2006 година. Во суштина, целокупниот буџет за КАРДС програмата изнесувал 4,65 милијарди евра. Во продолжени се претставени табели со искористеност на средства од оваа програма во неколку држави.

Табела 9: Финансиски средствата за Хрватска во период 2000-2006 година, во милиони евра

Програма	Распределени	Искористени	Искористеност во %	Исплатени	Исплатени во %
КАРДС 2001	58.00	56.06	96.66%	52.69%	90.84%
КАРДС 2002	59.00	56.78	96.24%	54.43%	92.25%
КАРДС 2003	62.00	61.08	98.52%	58.25	93.95%
КАРДС 2004	81.00	77.92	96.20%	74.13	91.52%
ФАРЕ 2005	78.14	67.79	86.75%	62.35	79.79%
ФАРЕ 2006	68.71	59.16	86.10%	56.12	81.68%
Вкупно	406.85	378.79	93.10%	357.97	87.99%

Извор: European Commission, 2013 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (Report from the Commission to the European Parliament, the Council, and the European Economic and Social Committee), Brussels, Достапно на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en_0.pdf стр.131

Табела 10: Финансиски средствата за Србија во период 2000-2006 година, во милиони евра

Програма	Распределени	Искористени	Искористеност во %	Исплатени	Исплатени во %
КАРДС 2001	193.61	193.61	100%	193.61	100%
КАРДС 2002	165.79	165.79	100%	165.12	99.60%
КАРДС 2003	211.76	211.76	100%	209.14	98.76%
КАРДС 2004	200.64	199.19	99.28%	200.18	99.77%
КАРДС 2005	147.17	146.99	99.87%	146.22	99.35%
КАРДС 2006	157.47	155.96	99.04%	155.13	98.51%
Вкупно	1076.44	1073.29	99.71%	1069.41	99.35%

Извор: European Commission, 2013 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (Report from the Commission to the European Parliament, the Council, and the European Economic and Social Committee), Brussels, Достапно на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en_0.pdf стр.131

Табела 11: Финансиски средствата за Македонија во период 2000-2006 година, во милиони евра

Програма	Распределени	Искористени	Искористеност во %	Исплатени	Исплатени во %
КАРДС 2001	56.64	56.64	100%	56.64	100%
КАРДС 2002	33.033	33.033	100%	33.033	100%
КАРДС 2003	36.005	36.005	100%	36.005	100%
КАРДС 2004	53.175	53.175	100%	51.351	96.57%
КАРДС 2005	34.044	33.498	98.40%	32.364	95.07%
КАРДС 2006	33.399	30.577	91.55%	29.65	88.78%
Вкупно	246.296	242.928	98.63%	239.043	97.06%

Извор: European Commission, 2013 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (Report from the Commission to the European Parliament, the Council, and the European Economic and Social Committee), Brussels, Достапно на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en_0.pdf стр.132

Табела 12: Финансиски средствата за Босна и Херцеговина во период 2000-2006 година, во милиони евра

Програма	Распределени	Искористени	Искористеност во %	Исплатени	Исплатени во %
КАРДС 2001	105.23	98.12	93%	98.12	93%
КАРДС 2002	60.50	56.53	93%	56.53	93%
КАРДС 2003	50.60	46.08%	91%	46.07	91%
КАРДС 2004	62.10	60.09	97%	60.08	97%
КАРДС 2005	44.00	42.78	97%	42.27	96%
КАРДС 2006	43.80	42.23	96%	41.70	95%
Вкупно	366.23	345.83	94%	344.77	94%

Извор: European Commission, 2013 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (Report from the Commission to the European Parliament, the Council, and the European Economic and Social Committee), Brussels, Достапно на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en_0.pdf стр.132

Табела 13: Финансиски средствата за Албанија во период 2000-2006 година, во милиони евра

Програма	Распределени	Искористени	Искористеност во %	Исплатени	Исплатени во %
КАРДС 2001	43.39	40.09	94.26%	40.09	100%
КАРДС 2002	31.69	31.69	100%	31.69	100%
КАРДС 2003	37.83	37.40	98.85%	37.40	100%
КАРДС 2004	58.03	56.15	96.76%	53.34	95%
КАРДС 2005	38.07	37.64	98.89%	35.80	95.11%
КАРДС 2006	40.85	40.36	98.79%	35.70	88.47%
Вкупно	249.86	244.14	97.71%	234.84	96.19%

Извор: European Commission, 2013 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (Report from the Commission to the European Parliament, the Council, and the European Economic and Social Committee), Brussels, Достапно на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en_0.pdf стр.132

Преку претставените табели за финансиските средства во рамките на програмата КАРДС во периодот од 2000 до 2006 година, може да се направи анализа за нивото на искористеност на доделените средства за државите кои се

претставени во табелите 9,10,11,12,13 (Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Хрватска и Србија). Во суштина, прикажаните табели претставуваат многу добар инструмент со кој може да се направи споредбена анализа во однос на искористеноста на средствата од програмата КАРДС помеѓу споменатите држави. Имено, податоците прикажани на табелите јасно укажуваат на тоа дека постои високо ниво на искористеност на овие средства. Ова се должи на тоа што во овие држави постоела значителна потреба од овие средства согласно целите за кои оваа програма е наменета, но и тоа дека во овие држави во тој период постоел високо развиен и посветен административен систем за подготовка и имплементација на проекти преку кои и се користат овие средства од програмата КАРДС.⁹² Во однос на Република Македонија, можеме да констатираме дека имаме високо ниво на искористеност на средствата од КАРДС програмата, кој за сите шест години изнесува околу 97.06% (Табела 11).

Програмата КАРДС имаше почетна цел на поттикнување на процесот на реконструкција после војната на Косово. Особено, таа беше наменета за враќање на бегалците во своите домови, за градење на институционална и законска позадина за поттикнување на демократијата, владеењето на правото, заштита на човековите права, слобода на медиумите, за борба против организиранiot криминал, за постепено усвојување на пазарна економија, за социјален раст и еднаквост на половите, за подобрување на односите и соработката помеѓу земјите кориснички и помеѓу нив и ЕУ. Општата цел на оваа нова помош беше да помогне во имплементацијата и развој на САА во земјите коиснички.⁹³

Навистина, Република Македонија беше првата земја која ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација во 2001 година, но исто така е точно дека во текот на истата година се случи и конфликтот со етничките Албанци, и како што можевме да забележиме просецот на реформи направи чекори во обратна насока, наместо да оди напред. Затоа, предизвикот на КАРДС

⁹² Schütze R, European Union Law, Cambridge University Press, 2015

⁹³ Investment Development Consultancy, 2001. Evaluation of EC Country Strategy: FYR Macedonia 1996-2001. Достапно на: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/cards/951608_en.pdf

програмата во Македонија по потпишувањето на Охридскиот Рамковен договор беше да се справи со нестабилноста, но и враќање кон реформите кои се предвидоа (одлучени) пред кризата, од кои главен е процесот на децентрализација и промоција на локалната власт.

ЕАР продолжи да функционира исто во рамките на оваа програма. Сепак, постоеше двоен модел на имплементација: ЕАР управуваше со КАРДС во Македонија, Србија, Црна Гора и Косово, додека во Албанија, Босна и Херцеговина и Хрватска, средствата беа управувани од страна на Делегацијата на ЕК. Ова создаде различни начини на имплементација за сеејата земја, која сепак не резултираше со значителни разлики во функционирањето на Делегацијата и ЕАР. Напротив, речиси сите фондови управувани и од Делегацијата на ЕК и од ЕАР беа договорени и дистрибуирани. Единствената разлика беше во ефикасноста во имплементацијата, спроведувањето, во зависност од земјата за која станува збор. На пример, работата на ЕАР во Република Македонија беше оценета како позитивна, иако од време на време постоеше доцнење во имплементацијата на проектите во однос на планираниот датум на започнување и долготрајните бирократски процедури кои ја забавуваа испораката, сепак ЕАР се справи со сите пречки ефикасно.⁹⁴ Програмите за помош во Македонија беа раководени, управувани од ЕАР се до 2008 година, кои беа затворени и заменет супституирани од страна на Делегацијата на ЕУ, која ја контролираше фазата на пропишување на ресидуални договори и имплементација на последните проекти, преземањето на водство исто така и на ИПА фондовите.

Евалуацијата за спроведувањето на КАРДС програмата во Република Македонија од 2000 до 2006 година, беше сконцентрирана на секторите кои добиле најголем износ на средства: Економски и социјален развој, Правда и внатрешни работи, како и Локален и општински развој.⁹⁵ Од оваа евалуација се

⁹⁴ Aigner, D., O'Connor, S., Kacapor-Dzihic, Z., 2013. Ex-Post Evaluations Of Cards Programmes In The Western Balkans (Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Montenegro, Kosovo, and the former Yugoslav Republic of Macedonia)- Final Evaluation Report. Poland: EPRD Office for Economic Policy and Regional Development Ltd.

⁹⁵ Republic of Macedonia, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD 2011-2013),

покажа дека тежината и влијанието на програмата за која станува збор беа адекватни, додека тоа е ефективно за одредени елементи, помалку пак ефективно за други елементи. Програмата беше успешна во помагање на децентрализацијата да стане поблиска до европските критериуми, во развојот на транспортот, во инвестирањето во животната средина. Сепак, ефикасноста би можела да се подобрува: програмата во РМ имаше одредени важни недостатоци.

Програмата КАРДС беше помалку ефективна затоа што, прво, за време на фазата на програмирање, целите не беа јасно идентификувани и приоритизирани, но и проектите не секогаш беа одбирани врз основа на тоа колку ефективни можат да бидат, понатаму понекогаш дизајнерите на КАРДС биле премногу амбициозни во однос на сумата на пари. Како второ, учеството на институциите корисници, во дискусии за користење на средствата биле ретки, исто така тие не секогаш биле поканети во процесот на консултации и поради што истите не биле соодветно прашани за нивниот став за потребите поврзани со расположливите ресурси. Сето ова има голем број на поврзани последици: тоа се покажа како недостаок на сопственост, кое резултираше со недоволен политички поттик и посветеност на европската кауза. Политичките потешкотии, во одредени случаи, го одложија почетокот на фазата на имплементација, како последица на тоа се одложија исто така и предвидените исходи.⁹⁶ Исто така може да истакнеме дека поврзаноста помеѓу програмата за помош и националните цели беа слаби, поради недоволен апсорпциски капацитет на корисникот на помошта. Трето, сите проекти не се поддржани од страна на индикатори за кванитативно влијание. Ова често резултира со неодржливост на проектите, особено на проектите за градење на институциите и реформите.

Од 2007 година па наваму, сите овие програми се супституирани во една единствена рамка: Инструмент за претпристапна помош (ИПА). Сега, кога ЕУ има стекнато искуство во обезбедување на помош за земјите од Западен Балкан,

⁹⁶ Aigner, D., O'Connor, S., Kacapor-Dzihic, Z., 2013. Ex-Post Evaluations Of Cards Programmes In The Western Balkans (Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Montenegro, Kosovo, and the former Yugoslav Republic of Macedonia)- Final Evaluation Report. Poland: EPRD Office for Economic Policy and Regional Development Ltd. page 27

патот на ИПА веќе е поплочен, тоа е само прашање за одредување на скршените подни плочки и подобро дефинирање на дестинацијата.

Освен овие главни Европски програми во насока на реконструкција или претпристапување на земјите од Западен Балкан, исто така има и други можности за финансирање, како што се Семдмата истражувачка рамковна програма (Seventh Research Framework Programme), Прогрес (Progress), Програмата за конкурентност и иновации (Competitiveness and Innovation Programme), Култура (Culture), Европа за граѓаните (Europe for Citizens), Fiscalis 2013, Customs 2013, Програмата Интелигентна енергија за Европа (the Intelligent Energy Europe Programme) и многу други. Дали РМ ќе научи како ефикасно да ги користи овие средства? Дали создаде оперативни институции, легислатива, административен систем кој е во можност успешно да управува со овие средства?

Имено, во Повеќегодишниот индикативен плански документ на Република Македонија (ПИПД 2011-2013) дадени се дел од заклучоците на анализата за користењето на средствата од програмата КАРДС, наведени во продолжение:⁹⁷

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

⁹⁷ Republic of Macedonia, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD 2011-2013), стр. 6

4.2.5 Трета фаза: Инструмент за претпристапна помош ИПА I 2007-2013

Со Регулативата број 1085/2006 од 17 Јули 2006 година започна следната фаза на европската програма за државите за кои што е наменета: Европската комисија воспостави Инструментот за претпристапна помош (Instrument for Pre-Accession Assistance)⁹⁸, заменувајќи ги претходните европски програми за финансиска помош како ФАРЕ, ИСПА, САПАРД и КАРДС, (вклучувајќи го и финансискиот инструмент за Турција, кој не е покриен во овој труд). На овој начин е создадена единствена правна рамка за претпристапна помош за земјите аспирантки за членство во Европската унија. Имено, ИПА фондовите им помагаат на земјите кои сакаат да се приклучат во Европската унија, (во изградба на своите надлежности да ги прифатат и имплементираат европските принципи), главни се оние кои се однесуваат на демократија и владеење на правото, реформи во јавната администрација, економски реформи, почитување на човековите права, особено оние поврзани со заштита на малцинствата и родовата еднаквост, развој на граѓанското општество, регионална соработка, намалување на сиромаштијата.⁹⁹

Табела 14: Распределба на ИПА помошта 2007-2013 по држави, во милиони евра

Земја	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Албанија	61.0	70.7	81.2	92.6	94.4	96.2	98.1
Босна и Херцеговина	62.1	74.8	89.1	105.3	107.4	109.4	111.8
Хрватска	141.2	146	151.2	153.5	156.5	159.6	162.9
Македонија	58.5	70.2	81.8	91.6	98.0	105.0	117.2
Исланд	-	-	-	-	12.0	12.0	5.8
Косово	68.3	184.7	106.1	67.3	68.7	70.0	73.7
Црна Гора	31.4	32.6	33.3	33.5	34.1	34.7	35.4
Србија	189.7	190.9	194.8	197.9	201.8	205.8	214.7
Турција	497.2	538.7	566.4	653.7	781.9	899.5	935.5

Извор: European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council instrument for pre-accession assistance (IPA), Revised multi-annual indicative financial framework for 2013, COM (2012) 581 final, Brussels, 10.10.2012, стр. 5-9¹⁰⁰

⁹⁸ Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA).

⁹⁹ European Commission, Directorate-General for Communication, 2013. The European Union explained: Enlargement. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹⁰⁰ Достапно на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/miff_adopted10-10-12_en.pdf

На Табелата бр. 14 претставена е распределба на ИПА инструментот за периодот 2007-2013 година за сите земји аспирантки за членство во Унијата. Имено за овој период вкупниот износ на средства изнесува 11.5 милијарди евра распределени по држави и по компоненти. Според Регулативата за основање на ИПА 2007-2013 , земјите кориснички на ИПА I се поделени во две категории:¹⁰¹

- Земји кандидати за членство во ЕУ (Република Македонија, Србија, Црна Гора, Албанија и Турција) се подобни за сите пет компоненти на ИПА I
- Потенцијални земји кандидати од Западен Балкан (Босна и Херцеговина, Косово според Резулцијат 1244/99 на Советот за безбедност на ОН) се подобни да ги користат само првите две компоненти.

Зборувајќи за опсегот на помошта важно е да се потенцира дека Инструментот за претпристапна помош за 2007-2013 година во фокусот има два главни приоритети:

- помош за државите во исполнувањето на економските, политичките критериуми, потоа изградба на административни капацитети, како и зајакнување на правосудството;
- помош за државите во подготовката за користење на структурните и кохезиските фондови на Унијата.

Според тоа, можеме да заклучиме дека покрај тоа што Инструментот за претпристапна помош 2007-2013 дава поддршка во процесот на реформи, овој Инструмент има значителна улога во процесот на подготовка на земјите кориснички за успешно реализирање на кохезиската политика на Европската унија.

Инструментот за претпристапна помош 2007-2013 се состои од пет различни компоненти:

1. Помош при транзиција и градење на институциите
2. Регионална и прекугранична соработка
3. Регионален развој

¹⁰¹ European Commission, Regional policy, IPA I , http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/

4. Развој на човечки ресурси
5. Рурален развој

Компонента I – Помош при транзиција и градење на институциите (Transition Assistance and Institution Building). Преку оваа компонента на ИПА се финансира градење на институциите со цел зајакнување на демократијата, потоа владеење на правото, заштита на човековите права и основните слободи (како што се правата на малцинствата, родовата еднаквост и недискриминација по било кој основ), се финансира промовирање на реформи во јавната администрација, вклучувајќи го создавањето на децентрализиран систем на управување, понатаму развој на економијата, граѓанското општество, социјална инклузија и градење на доверба со голем обем на усвојување и спроведување на *acquis communautaire*. Преку оваа компонента се покриваат и одредени мерки од компонентите 3,4 и 5 од ИПА.

Имено, до 2011 година Европската комисија, програмата за поддршка преку првата компонента на ИПА ја групираше во три области: политички барања, општествено-економски развој и ЕУ стандарди, но за периодот 2011-2013 година, приоритетите на поддршка и потенцијалните проекти, се дефинираат во рамките на седум сектори: реформа на јавната управа, правосудство и внатрешни работи, развој на приватниот сектор, општествен развој, заштита на животната средина, транспорт, климатски промени и енергија, рурален развој и земјоделство.¹⁰²

Финансиските средства во рамките на оваа компонента се користат во форма на техничка помош (консултантска услуга за подготовка на различни документи), твининг (зеднички проект на институција на земја членка на ЕУ и соодветната институција на земјата корисник на помош), инвестиција (набавување на опрема или изведување инфраструктурни активности) и неповратна помош (директна финансиска донација од буџетските средства на ЕУ).

¹⁰² ИПА 2007-2013, Транзициска помош и институционална надградба, Секретаријат за европски прашања, достапно на http://www.sep.gov.mk/content/?id=18#.WAvZ5_l95dg

Компонента II – Регионална и прекугранична соработка (Cross-Border Cooperation). Средствата во рамките на втората компонента се користат со цел на зајакнување на прекуграничната соработка преку заеднички локални и регионални иницијативи, кои имаат за цел унапредување на општествениот развој во областите како што се: животна средина, природно и културно наследство, промовирање на правна и административна соработка, спречување и борба против организиранiot криминал, обезбедување ефикасни и безбедни граници. Посебни области кои ќе имаат поддршка претставуваат проекти кои имаат за цел унапредување на размена на човечки ресурси и опрема за истражување и технолошки развој.

Помошта за втората ИПА компонента се доделува во рамките на Повеќегодишната програма за прекугранична соработка, која се изработува за секоја граница или групи граници на ниво на NUTS региони или, во одсуство на NUTS класификацијата, на еквивалентните области. Програмата ја дефинираат заеднички земјите учеснички во согласност со одредбите на Регулативата за имплементација на ИПА средствата.

Програмата за прекугранична соработка се имплементира од обете страни на границата и тоа според единствени правила за сите учесници во програмата. За секоја поединечна програма за прекугранична соработка, секоја држава учесничка мора да воспостави соодветни оперативни тела за координација и спроведување на програмата. Задачата на овие тела е блиска соработка во процесот на изработка на програмата за прекугранична соработка, како и во текот на нејзината реализација.

Компонента III – Регионален развој (Regional Development) Во рамките на третата компонента Регионален развој - може да се финансираат проекти за техничка помош, инвестициони проекти и грантови. Рамката за користење на средствата од оваа компонента е дефинирана со Регулативата за имплементација на инструментот за претпристапна помош, според која се

дефинирани три приоритетни области на компонентата за регионален развој (приоритетни оски):

- сообраќајна инфраструктура, особено во интерконекција помеѓу националните мрежи, и помеѓу националните и транс-европските мрежи;
- мерки за животната средина кои се однесуваат на управување со отпад, водоснабдување, урбани отпадни води и квалитет на воздух, рехабилитација на загадени површини и земјиште, енергетска ефикасност, обновлива енергија;
- Операциите што ја подобруваат регионалната конкурентност и поволното опкружување и поттикнуваат создавање и одржување на постојаната вработеност.

Проектите во рамките на третата компонента можат да бидат финансирани од страна на ЕУ во износ од максимално 75% од трошоците. Во исклучителни ситуации ЕУ може да финансира најмногу 85 % од трошоците на еден проект.

Компонента IV – Развој на човечки ресурси (Human Resources Development) Стратешка цел на ИПА компонентата за Развој на човечки ресурси е да се поттикне развојот на човечки ресурси, особено преку подобрување на квантитетот и квалитетот на човечки капитал, што води кон повеќе и подобри работни места, повисок раст и развој и поголема национална конкурентност на меѓународно ниво. Компонента за развој на човечките ресурси треба да придонесе за зајакнување на економската и социјална кохезија, како и за реализација на приоритетите од Европската стратегија за вработување во областите на вработување, образование, обука и социјално вклучување. Во рамките на оваа компонента помошта се дава во форма на грант и техничка помош.

Компонента V – Рурален развој (Rural Development) Имплементацијата на помошта во рамките на оваа компонента допринесува за одржлив развој на аграрниот сектор и руралните области, како и за имплементација на *acquis communautaire* во однос на Заедничката аграрна политика. Помошта од

компонентата наменети за рурален развој допринесува за постигнување на неколку цели, и тоа:

1. Подобрување на пазарната ефикасност и спроведување на стандардите на Заедницата;
2. Подготвителни активности за спроведување на агро-еколошките мерки и стратегии за локален рурален развој;
3. Развој на руралната економија.

Финансискиот допринос на Заедницата за спроведување на проекти во рамките на компонентата за рурален развој во принцип не го преминува максимумот од 75% од трошоците.

Овие пет компоненти на Инструментот за претпристапна помош 2007-2013 се наменети за помош на земјите кандидати со цел да се постигне "усвојување и имплементација на севкупното *acquis communautaire*, како и усогласеност со критериумите за пристапување"¹⁰³. Во суштина, ИПА е формирана како единствена алатка и правна рамка, односно овој инструмент на ЕУ е создаден како генерална структура за претпристапна помош за земјите кандидати за членство во Унијата.

4.3 Анализа на средствата од ИПА 2007-2013 за Република Македонија

Финансиска рамка од 2007-2013 година претставува првиот циклус на Инструментот за претпристапна помош ИПА I. Во тек е реализацијата на ИПА II која го покрива периодот од 2014 до 2020 година. Имено, со оглед на тоа што првиот циклус од спроведувањето на Инструментот за претпристапна помош е завршен, можеме да направиме анализа на искористеноста на средствата од ИПА

¹⁰³ European Commission, 2007. Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA).

I. Така, во Табела бр. 15 претставени се расположливи средства од ИПА 2007-2013 за Република Македонија, за секоја компонента поединечно.

Табела 15: Расположливи средства од ИПА 2007-2013 за Р.Македонија, во милиони евра

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Компонента I Помош при танзиција и градење на институциите	41,641,613	41,122,001	39,310,500	36,917,068	29,403,410	28,659,161	27,058,357
Компонента II Прекуграничн а соработка	4,158,387	4,077,999	4,371,501	4,467,526	4,524,876	3,583,373	5,093,041
Компонента III Регионален развој	7,400,000	12,300,000	20,800,000	29,400,000	39,300,000	40,949,983	50,276,471
Компонента IV Развој на човечки ресурси	3,200,000	6,000,000	7,100,000	8,400,000	8,800,000	10,288,000	10,636,000
Компонента V Рурален развој	2,100,000	6,700,000	10,200,000	12,500,000	16,000,000	17,991,604	20,157,737
Вкупно	58,500,000	70,200,000	81,782,001	91,684,594	98,028,286	101,472,121	113,221,606

Извор: European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council instrument for pre-accession assistance (IPA), Revised multi-annual indicative financial framework for 2013, COM (2012) 581 final, Brussels, 10.10.2012, page 6¹⁰⁴

¹⁰⁴ Достапно на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/miff_adopted10-10-12_en.pdf

Од Табелата бр.15 може да се забележи дека алоцираните средства за Република Македонија за периодот 2007-2013 година, се зголемуваат од година во година. Така, во 2007 година за Македонија се наменети 58.500.000 евра, за во 2013 да достигнуват околу 113 милијарди евра. Понатаму, во табелата бр.10 наведена е искористеноста на средства од ИПА во периодот помеѓу 2007 и 2013 година во милиони евра.

Табела 16: Финансиски средства за Р.Македонија од ИПА 2007-2013 и нивна искористеност, во милиони евра

	Доделени (вкупно одобрени)	Договорени	Исплатени	Договорени во %	Исплатени во %
Компонента 1 Помош при танзиција и градење на институциите	248 191 651	134 902 876	94 954 199	54,35%	38,26%
Компонента 2 Прекугранична соработка	19 874 862	10 614 415	7 352 918	53,41 %	37,00 %
Компонента 3 Регионален развој		199,93	50,35		25%
Компонента 4 Рурален развој	54,42	12,87	18,08	23,65 %	33,2%
Компонента 5 Развој на човечки ресурси	85,65	60,26	2,44	70 %	4%
Компонента 2 (Транс-национална програма)					
Македонија-Бугарија		17 903 682	8 461 906,50		50%
Македонија -Грција		15 054 445	7 933 210,82		53%

Извор: Годишен извештај за финансиска поддршка за проширување за 2013, достапен на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0610&from=EN>

На Табела бр.16 претставени се расположливите и искористените средства на Република Македонија од компонентите 1,2,3,4 и 5 од Инструментот за претпристапна помош, односно искористеноста на помошта и односот на расположливи, склучени и искористени средства. Во првата колона претставени се вкупно одобрените финансиски средства за секоја компонентата пооделно, потоа во втората колона претставени се договорените финансиски средства (договорени проекти, односно завршени проекти), следната колона го претставува износот на исплатени средства, додека последните две колони претставуваат процент од договорените односно исплатените средства. Од самиот преглед во Табелата 16, евидентен е нискиот процент на реализирани средства кој во значителна мера се должи на гломазноста и комплексноста на бирократскиот механизам во однос на претпристаните фондови.

Во суштина, според податоците прикажани во Табелата 16 можеме да извлечеме заклучок дека искористеноста на средствата од ИПА 2007-2013 е на многу ниско ниво. Причините за ваквата состојба можат да се согледаат од повеќе аспекти. Сепак, резултатот на ниската ефикасност најмногу се должи на недостатокот на јасно поставени приоритети и цели на национално ниво. Но, овде ќе го потенцираме и нискиот административен капацитет кој значително допринесува за нискиот процент на искористени средства од ИПА. Европската комисија ова го истакнува и во своите извештаи за напредокот на Р.Македонија, во кои постојано се вели дека *„постои итна потреба за понатамошно зајакнување на управувањето со проектните капацитети на релевантните институции за да се обезбеди ефективно и ефикасно управување со фондовите на ЕУ“*.¹⁰⁵ Кога зборуваме за нискиот капацитет на различните органи вклучени во имплементацијата на ИПА, се мисли на тела одговорни за склучување на договори за ИПА, но и на потенцијални корисници, како државните институции, локалните самоуправи, приватните претпријатија, земјоделците и др.

Имено, од претставениот преглед може да се забележи дека има пониска искористеност на средства за рурален развој (петтата компонента). Во суштина

¹⁰⁵ Европска комисија, Извештај за напредокот на Република Македонија за 2013 година, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mk_rapport_2013.pdf

ова рефлектирало со пренасочување на средствата од петтата компонента во првата компонентата, кои ќе ги управува Светска банка. Иако, во одлуката на Европската комисија е наведено дека средствата ќе се користат за цели слични како во петтата компонента, сепак ова претставува показател за недостаток на капацитет за користење на финансиските средства.

Во контекст на неподготвеноста на државата, ќе го наведоам и извештајот на Европската комисија за искористувањето на ИПА за 2012 година каде се вели дека на почетокот и крајот на 2012 година, Европската комисија привремено ги стопира исплатите на финансиските средства како резултат на недостаток на административен персонал во значајни институции како што се Националниот координатор за авторизација и Ревисорското тело.¹⁰⁶

Во продолжение претставени се табели со податоци за договорени и искористени средства од ИПА 2017-2013, за секоја година одделно и тоа за Република Македонија и земјите кандидат за членство во Унијата. Имено, целта е да се направи компаративна анализа во однос на искористеноста на средствата од ИПА (споредба помеѓу Македонија и Србија, Македонија и Албанија, Македонија и Црна Гора, Македонија и Хрватска).

Следуваат податоци за искористеноста на средствата од првата ИПА компонента – Транзициска помош и градење на институции.

¹⁰⁶ European Commission, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, and the European economic and Social Committee, 2012 Annual report on financial assistance for enlargement, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en.pdf

Табела 17: Состојбата на средствата од ИПА наменети за Компонента I, во милиони евра

Земја		Алоцирани	Договорени	Исплатени	Договорени во %	Исплатени во %
Македонија	ИПА 2007	34.91	31.51	31.45	90.24%	90.07%
	ИПА 2008	37.21	33.21	32.61	89.74%	87.83%
	ИПА 2009	37.06	33.39	11.09	90.09%	29.92%
	ИПА 2010	36.92	3.92	3.37	10.63%	9.13%
	ИПА 2011	28.90	0	0	0%	0%
	ИПА 2012	28.16	0	0	0%	0%
	ИПА 2013	46.01	0	0	0%	0%
	Вкупно	249.17	102.13	78.52	41.0%	31.51%
Албанија	ИПА 2007	49.26	48.30	39.53	98.05%	80.25%
	ИПА 2008	64.03	59.35	56.29	92.69%	87.91%
	ИПА 2009	69.86	69.35	47.25	99.27%	67.64%
	ИПА 2010	83.20	80.24	36.14	96.45%	43.44%
	ИПА 2011	82.00	67.43	23.14	82.24%	28.22%
	ИПА 2012	81.64	15.42	5.81	18.90%	7.12%
	ИПА 2013	82.03	0	0	0%	0%
	Вкупно	512.03	340.12	208.18	66.43%	40.66%
Србија	ИПА 2007	164.83	161.32	158.32	97.87%	96.05%
	ИПА 2008	168.64	162.97	139.81	96.64%	82.9
	ИПА 2009	170.55	169.81	158.46	99.57%	92.91%
	ИПА 2010	174.80	173.87	111.62	99.47%	63.85%
	ИПА 2011	178.55	143.21	72.36	80.21%	40.53%
	ИПА 2012	171.60	40.22	15.38	23.44%	8.97%
	ИПА 2013	178.78	0	0	0%	0%
	Вкупно	1207.77	851	655	70.50%	54.31%
Црна Гора	ИПА 2007	23.87	23.49	23.30	98.43%	97.62%
	ИПА 2008	26.80	26.24	25.55	97.94%	95.37%
	ИПА 2009	28.43	28.11	26.38	98.90%	92.79%
	ИПА 2010	28.63	28.60	23.32	99.87%	81.46%
	ИПА 2011	26.49	11.69	6.91	44.16%	26.11%
	ИПА 2012	17.80	4.32	1.32	24.29%	7.47%
	ИПА 2013	13.13	0	0	0%	0%
	Вкупно	165.17	122.48	106.81	74.16%	64.67%

Извор: European Commission, 2014, Commission working document, Brussels, Достапно на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/2013-ipa-reportstaff.pdf

Според податоците претставени во Табела бр 17 може да направиме споредба на искористеноста на средствата на државите во однос на исплатените средства од претпристапната помош како еден од најважните показатели. Имено, можеме да забележиме дека во некои години степенот на искористеност на државите е сличен, но сепак во одредени години евидентни се големи разлики.

Споредбата помеѓу Македонија и Албанија во однос на искористеноста на средствата од претпристапните можеме да забележиме дека нивото на искористеност на средствата е поголемо на Албанија, односно вкупниот процент на исплатени средства за Албанија изнесува 40,6%, додека вкупно исплатени средства за Македонија изнесува 31.5%. Според тоа можеме да истакнеме дека не се драстични разликите, но сепак станува збор за подобрата подготвеноста и поголем административен капацитет на Албанија.

Понатаму преку споредбата на искористеност на средствата помеѓу Македонија и Србија јасно се укажува разликата помеѓу вкупниот процент на исплатени средства помеѓу овие две држави. Имено, вкупниот процент на исплатени средства од ИПА 2007-2013 за Србија изнесува 54.3%. Овој процент на искористени средства на Србија е повисок и од процентот на Албанија и од процентот на искористени средства на Македонија. Можеме да заклучиме дека овие податоци се поразителни за Македонија, со оглед на тоа што Македонија е долго време во процесот на интеграција, но уште поважно е тоа што далеку пред Албанија и Србија се стекна со статусот земја кандидат за членство во ЕУ. Тука ќе посочиме на слабиот апсорпциски капацитет на државата, како причина за слабото ниво на искористеност на овие средства. Во контекст на ова ќе го посочиме периодот од 2011 – 2013 година, кога Република Македонија нема ниту договорени проекти за овој период (а се разбира ниту исплатени средства).

Според податоците во табелата во однос на нивото на искористеност на средствата од претпристапните фондови на Црна Гора, можеме да констатираме дека процентот на искористеност е околу 65%, што се разбира е далелу поголем процент од процентот на Македонија.

Табела 18: Состојбата на средствата од ИПА наменети за Компонента II, во милиони евра

Земја		Алоцирани	Договорени	Исплатени	Договорени во %	Исплатени во %
Македонија	ИПА 2007	3.44	1.75	1.52	50.87%	44.19%
	ИПА 2008	2.85	2.29	1.79	80.35%	62.81%
	ИПА 2009	3.03	2.42	1.61	79.87%	53.14%
	ИПА 2010	3.10	2.51	1.34	80.97%	43.23%
	ИПА 2011	3.13	1.64	1.10	52.40%	35.14%
	ИПА 2012	2.16	0	0	0%	0%
	ИПА 2013	2.19	0	0	0%	0%
	Вкупно	19.90	10.61	7.36	53.32%	36.98%
Албанија	ИПА 2007	2.65	1.87	1.74	70.76%	65.83%
	ИПА 2008	4.05	3.86	2.76	95.08%	68.03%
	ИПА 2009	3.92	3.01	2.21	76.80%	56.28%
	ИПА 2010	3.95	1.60	817	40.61%	20.65%
	ИПА 2011	3.99	738	304	18.50%	7.64%
	ИПА 2012	3.17	0	0	0%	0%
	ИПА 2013	3.21	0	0	0%	0%
	Вкупно	24.97	11.09	7.84	44.43%	31.39%
Србија	ИПА 2007	3.71	3.51	3.44	94.66%	92.69%
	ИПА 2008	3.58	3.27	2.76	91.16%	77.13%
	ИПА 2009	3.86	3.63	2.62	94.04%	68.02%
	ИПА 2010	2.60	2.52	1.82	97.11%	70.15%
	ИПА 2011	2.60	694	529	26.71%	20.36%
	ИПА 2012	2.60	0	0	0%	0%
	ИПА 2013	2.60	0	0	0%	0%
	Вкупно	21.56	13.64	11.19	63.25%	51.89%
Црна Гора	ИПА 2007	3.18	3.01	2.92	94.65%	91.94%
	ИПА 2008	3.24	2.95	2.56	91.10%	79.12%
	ИПА 2009	3.31	2.64	1.93	79.79%	58.27%
	ИПА 2010	2.30	2.27	1.37	98.81%	59.92%
	ИПА 2011	2.90	1.62	786	56.09%	27.13%
	ИПА 2012	3.15	315	101	10%	3.23%
	ИПА 2013	3.15	315	101	10%	3.23%
	Вкупно	21.24	13.14	9.79	61.87%	46.11%

Извор: European Commission, 2014, Commission working document, Brussels, Достапно на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/2013-ipa-reportstaff.pdf

Односот на нивото на искористеност на средствата од ИПА II компонента, помеѓу Македонија и Албанија според прикажаните податоци во табелата 18 процентот на искористеност на Македонија (36.9%) е малку поголем од процентот на искористеност на Албанија (31.4%), што покажува дека Македонија стои малку подобро (но се разбира не и доволно) во искористеноста на средствата за оваа компонента. Имено, кога ќе направиме споредба на процентот на искористеност на оваа компонента помеѓу Македонија (36.9), Србија (51.9%) и Црна Гора (46.1%) ќе констатираме повторно слаба искористеност на Македонија на средствата за оваа компонента.

Табела 19: Статусот на реализација на финансиска помош од ИПА, Компонента III, во милиони евра

Држава	Одобрени	Исплатени	Исплатени во %
Македонија	199.33	50.35	25%
Хрватска ¹⁰⁷	705.86	45.37	6%

Извор: Европска комисија, 2014, Годишен извештај за финансиска помош за проширување, Брисел, Достапно на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0610&from=EN>

Во однос на нивото на искористеност на средствата за четвртата компонента на ИПА, од Табелата бр. 19 може да се забележи дека Република Македонија има ниско ниво на искористеност на овие средства, само 25% се исплатени, во однос на одобрените средства. Споредба помеѓу Македонија и Хрватска за оваа компонента не можеме да направиме, од причина што исплатите за Хрватска можеа да се реализираат до крајот на јуни 2013 година.

Табела 20: Состојбата на средствата од ИПА наменети за Компонента IV, во милиони евра

Земја	Алоцирани	Договорени	Исплатени	Договорени во %	Исплатени во %
Македонија	54.42	12.87	18.08	23.65%	33.20%
Хрватска	92.41	43.18*	44.74	45.73%	48.40%

Извор: European Commission, 2014, Commission working document, Brussels, Достапно на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/2013-ipa-reportstaff.pdf

*до јуни 2013

¹⁰⁷ Во однос на Хрватска, плаќањата можеа да се реализираат до крајот на јуни 2013 година. Во согласност со Договорот за пристапување, плаќања се прекинаа додека Европската комисија не донесе поволно мислење за усогласеноста на составот за управување и контрола на три програми.

Табела 21: Состојбата на средствата од ИПА наменети за Компонента V, во милиони евра

Земја	Договорени	Исплатени	Исплатени во %
Македонија	60.25	2.44	4%
Хрватска	144.28	33.33	23%

Извор: European Commission, 2014, Commission working document, Brussels, Достапно на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/2013-ipa-reportstaff.pdf

Во табелата број 20 и 21 прикажани се проценти на искористеност на средствата од ИПА за компонента 4 и компонентата 5, каде исто така може да се констатира слаба апсорпција на средствата од Унијата. Имено, поразителен е процентот на Република Македонија во однос на искористеност на средствата особено за рурален развој кој изнесува само 4%. Оттука многу е јасно зошто Хрватска е веќе членка на Европската унија, а Македонија сеуште чека пред вратата на Унијата.

4.4 Заклучни согледувања

Во ова поглавје претставена е политика на Европската унија за надворешна кохезија, односно претпристапните фондови на ЕУ до 2013 година. Во суштина, имајќи ги во предвид сожените процедури и бројните принципи кои Унијата ги наметнува, значаен дел од средствата се издвојуваат не само за помош во структурните проблеми кои една држава ги има, туку и со цел идните членки максимално да се оспособат за ефикасно користење на расположливите средства. Врз основа на презентираното може да се изведе заклучок дека инструментот за претпристапна помош на Европската унија претставува развојна шанса за идните членки во Унијата.

Според темата на овој труд можеме да истакнеме дека Инструментот за претпристапна помош покрај тоа што дава поддршка во процесот на реформи, овој Инструмент има значајна улога во процесот на подготовка на државата за успешно спроведување на кохезиската политика на Европската унија.

Во однос на искористеноста на средствата од ИПА 2007-2013 година, Република Македонија според претставените податоци за секоја компонента одделно може да се заклучи дека има слаба апсорпција на овие средства, односно недоволно спроведени реформи во целото општество.

Се наметнува прашањето за улогата и значењето во спроведување на проектите во рамките на ИПА. Значењето во овој контекст може да се согледа од две перспективи. Првата е учеството во изградбата на институционалната рамка за спроведување на проекти финансирани од ЕУ. Под ова, првенствено се мисли на изработка на развојни документи усогласени со документите на ЕУ без кои не е возможна реализација на програмата во конкретната држава. Другата перспектива се однесува на учеството на институциите на државата во спроведување на проектите.

5. Инструментот за претпристапна помош ИПА II 2014-2020

5.1 Воспоставување на ИПА II

Инструментот за претпристапна помош – ИПА II (Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA II 2014-2020) воспоставн е со Регулатива на Европскиот парламент и Европскиот совет бр. 231/2014 на 11 март 2014 година, а кој се применува ретроактивно од 1 јануари 2014 година.¹⁰⁸ Оваа Регулатива е дополнета со Регулативата за заедничко спроведување бр.236/2014¹⁰⁹, која претставува збир на поедноставени и усогласени правила и процедури за спроведување на сите акциски инструменти на ЕУ, како и со Регулатива за имплементација на ИПА II бр.447/2014¹¹⁰, усвоена од страна на Европската комисија на 2 мај 2014 година. Во суштина на тој начин Европската комисија воспоставува единствен инструмент за претпристапна помош на земјите во процесот на европска интеграција за буџетскиот период од 2014 година до 2020 година. Имено, со Регулативата ИПА II, член 8, се дефинира Европската комисија и корисниците на ИПА II да склучат Рамковна спогодба за спроведување на помошта¹¹¹. Со Рамковната спогодба се утврдуваат правилата за спроведување на финансиската помош на Европската унија во рамките на ИПА II, првенствено во однос на управувањето со ИПА II, вклучувајќи правила за програмирање, спроведување, финансиско управување, надзор, контрола и ревизија, известување и заштита на финансиските интереси.

¹⁰⁸ Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 /establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), Official Journal of the European Union L 77/11.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf

¹⁰⁹ Regulation (EU) No 236/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action, Official Journal of the European Union L 77/95.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/236-2014_cir.pdf

¹¹⁰ Commission Implementing Regulation (EU) No 477/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II), Official Journal of the European Union L 132/32

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/20140502-commission-implementing-reg-on-ipa2_en.pdf

¹¹¹ Article 8 from Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 /establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), Official Journal of the European Union L 77/11

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf

Вкупниот буџет за ИПА II за периодот 2014-2020 година изнесува 11,7 милијарди евра¹¹². Според усвоената Регулатива за воспоставување на ИПА II, од вкупно наведениот износ на средства, речиси 4% од средствата се насочени на програмите за прекугранична соработка помеѓу земјите кориснички на ИПА II и државите членки, во согласност со нивните потреби и приоритети. Покрај финансирањето на национални програми преку ИПА II, помош во клучни области за поддршка на земјите кандидати за исполнување на критериумите за пристапување кон ЕУ е насочена и преку Повеќекорисничка ИПА II. Рамковната алокација на средства за периодот од 2014-2020 година изнесува 2,959 милијарди евра, што претставува два пати повеќе средства од она што беше издвоено за Повеќекорисничка ИПА II за периодот 2007-2013 година. Земји кориснички на помош преку инструментот ИПА II во периодот 2014-2020 година се Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Косово, Црна Гора, Србија и Турција.¹¹³

Табела 22: Индикативна алокација на ИПА II за корисниците на помош 2014-2020 (во милиони евра)

Корисник на помош	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Вкупно
Албанија	83.75	86.89	89.66	92.89	95.66	98.89	101.66	649.40
Босна и Херцеговина	39.68	39.72	42.66	43.72	-	-	-	165.78
Македонија	85.72	88.87	91.63	94.87	97.63	100.87	104.63	664.20
Косово	83.75	85.90	88.67	91.90	94.67	98.90	101.67	645.45
Црна Гора	39.50	35.55	37.46	39.55	38.86	38.95	40.66	270.54
Србија	195.09	201.43	207.89	215.43	221.89	229.43	236.89	1,508.03
Турција	620.38	626.39	630.78	636.39	639.78	648.39	651.78	4,453.90
Програма за повеќе корисници	347.96	364.99	390.01	410.40	492.11	483.28	469.88	2,958.62
Вкупно	1,495.83	1,529.73	1,578.75	1,625.14	1,680.60	1,698.70	1,707.17	11.315.91

Извор: European Commission, Indicative Country Strategy Papers, Достапно на:

http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/key_documents/index_en.htm?key_document=080126248ca659ce

¹¹²European Commission, Instrument for Pre-accession Assistance, достапно на

http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm

¹¹³Annex I from Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 /establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), Official Journal of the European Union L 77/11

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf

На Табелата бр.22 претставениае индикативната алокација на ИПА II за земјите кориснички на помошта во периодот 2014-2020 година, изразено во милиони евра. Имено, за овој период за Република Македонија, како земја аспирантка за членство во Унијата, се алоцирани 664.20 милиони евра. Имено, Европската комисија креираше нов Инструмент за претпристапна помош (ИПА II) за периодот 2014-2020 година со цел да биде поблиску поврзан со приоритетите за проширување на ЕУ и насочен кон достигнување на резултати и стратешки пристап на клучни реформи во земјите кандидати за членство во ЕУ. Можеме да истакнеме дека овој пристап на Европската комисија наметна и одредени промени во однос на програмирањето и имплементацијата на ИПА II инструментот во однос на ИПА I во периодот 2007-2013 година.

5.2 Разлики помеѓу ИПА 1 и ИПА 2

Постојат разлики помеѓу ИПА I 2007 -2013 и ИПА II 2014-2020. Една од важните разлики, односно промени се однесува на структурата на програмата ИПА II, во која сега наместо петте компоненти кои беа карактеристични за ИПА I, воведени се области на политики (eng. Policy areas). Во суштина, области на политики во рамките на ИПА II 2014-2020 се:¹¹⁴

- Реформи како дел од подготовката за членство во ЕУ и изградба на институции и капацитет;
- Социо-економски и регионален развој;
- Вработување, социјална политика, образование, унапредување на рамноправноста на половите и развој на човечките ресурси;
- Земјоделство и рурален развој;
- Регионална и територијална соработка.

Помошта во сите пет области на политики се спроведува преку поддршка на реформите, усогласување на законите, изградба на капацитети и инвестиции,

¹¹⁴ Article 3 from Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 /establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), Official Journal of the European Union L 77/11. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf

додека пак особено внимание се посветува на доброто владеење, владеењето на правото и борбата против корупцијата и организираниот криминал.

Со воспоставувањето на ИПА II се укинува поделбата на претходните пет компоненти, а се воведуваат области на политики во рамките на кои се спроведуваат различни интервенции. Областите на политиките според новата Регулатива одговараат на претходната поделба на компонентите. Имено, сличноста помеѓу областите на политиките и компонентите на ИПА се следните: а) Процес на реформи како дел од подготовката за членство во ЕУ и изградба на институции и капацитет (претходната ИПА компонента 1 – Помош при транзиција и градење на институциите); б) Социо-економски и регионален развој (ИПА Компонента 4 Регионален развој); в) Вработување, социјална политика, образование, унапредување на рамноправноста на половите и развој на човечките ресурси (ИПА Компонента 3 Развој на човечки ресурси); г) Земјоделство и рурален развој (ИПА Компонента 5 Земјоделство и рурален развој); д) Регионална и територијална соработка (ИПА Компонента 2 Регионална и прекугранична соработка). Сите пет области на политики се достапни за сите земји кориснички без оглед на нивниот статус во процесот на европската интеграција.

Како што наведовме, областите на политики на ИПА II по својата содржина се многу слични (речиси исти) на компонентите на ИПА I 2007-2013. Може да се истакне дека со новите области на политики не се прави голема разлика во споредба со периодот 2007-2013 година. Во суштина, она што Европската унија го очекува кога станува збор за земјите кандидати за членство во Унијата е преку ИПА II Инструментот да се направи прогрес во правно-политичка смисла, а пред се во областите на развој на демократија, основни човекови права и малцинска права, владеење на правото, развој и унапредување на судскиот систем и административниот капацитет.

Следната промена се однесува на секторскиот пристап во планирањето на употреба на средствата од ИПА II. Секторскиот пристап на планирање претставува практичен пристап на планирање и управување, кој ја подобрува

врската помеѓу секторските политики, буџетот, активностите и резултатите. Средствата од претпристапните фондови се насочуваат на помал број на стратешки сектори кои заеднички се идентификувани од страна на ЕУ и земјите кориснички на помош. Промената во пристапот на програмирање на средствата од претпристапната помош прозлезе од увидувањата и сознанијата на Европската комисија и останатите актери во процесот на употреба на ИПА дека досегашната пракса на финансирање на поединечни проекти насочени на задоволување на повеќе приоритети не ги даде очекуваните резултати. Според тоа, неопходно беше да се воведи промена во пристапот и на тој начин наместо поединечни проекти кои се насочени на постигнување на дефинирани резултати и специфични цели, средствата да се насочуваат на постигнување на цели во одредени области на политики. Без оглед на промената на пристапот во програмирање на помошта, сепак помошта и во однос на ИПА II се спроведува преку проекти. Меѓутоа наместо самостојните проекти (кои и понатаму ќе бидат овозможени), проектите се групирани во Секторски плански документи. Имено, секторските плански документи треба да дадат сигурност дека предложените проекти ќе бидат меѓусебно усогласени и дека се вградени во поширока стратегија на ниво на сектор. Поради тоа треба да се има во предвид дека овој пристап може да биде применет во потполност само во земјите со добро развиен систем на планирање, силни институции, со државна администрација која не е политизирана и каде стратегиите заеднички се развиваат преку учество на сите релевантни актери.

Следна промена која ја донесе ИПА II е потребата да се обезбеди поголема комплементарност со заемите од меѓународните финансиски институции. Претпристапната помош на ЕУ преку ИПА II е само една од можностите на извори на финансиски средства за финансирање на развојни проекти. Во суштина, неопходно е во фазата на програмирање, кога се одлучува за приоритетите на финансирање, да се води сметка за активностите на останатите донатори и меѓународни финансиски институции во земјите кориснички на помош. Можеме да истакнеме дека на тој начин се остварува подобра комплементарност помеѓу Европската унија и активностите на другите донатори, кои резултираат со поефективно и поефикасно користење на достапните финансиски средства.

Понатаму, следен новитет во рамките на ИПА II се однесува на превземањето на одговорноста за имплементација и управување со средствата од страна на земјата корисничка на претпристапната помош. Главна мотивација за воведување на петте компоненти во рамките на претходниот ИПА инструмент (ИПА I 2007-2013) беше подготовка на земјите кандидати за членство во ЕУ за управување со средствата од ЕУ фондовите кога ќе станат земји членки. Изградбата на Децентрализиран систем за имплементација¹¹⁵ на ЕУ фондовите и превземање на овластувања за управување со средствата од претпристапна помош претставуваше клучен тест за утврдување на способноста на земјата кандидат за управување со средствата со структурните фондови на ЕУ. Поради тоа во претходниот период Европската унија преку ИПА I пружаше финансиска помош преку сите пет компоненти само на државите кандидати за членство во ЕУ, кои имаат акредитиран децентрализиран систем на управување со фондовите на Европска унија. Во рамките на ИПА II, финансиската помош на Европската унија стои на располагање на земјите кандидати за членство, под услов и со обврска за постоење на адекватни институции и структури за имплементација на средства.

Следната промена се однесува на воведување на ткн. Секторска буџетска помош. Проектите не се единствен начин на спроведување на помошта преку ИПА II, туку во буџетски период 2014-2020 предвидена е можност помошта да биде насочена и преку ткн. секторска буџетска помош. Во претходниот буџетски период постоеше можност државата корисничка да добие финансиски средства преку директна буџетска поддршка, но таа можност беше користена само во случајот на Србија, која поради економската криза бараше и доби буџетска помош во износ од 100 милиони евра од програмата ИПА 2009.

Последната промена се однесува на воведување на ткн. награда за успешни корисници на средства. Регулативата за воспоставување на ИПА II предвидува можност да се обезбеди соодветен износ на помош кој би останал на располагање со цел наградување на земјата корисничка на помош, доколку се утврди дека земјата корисничка бележи посебен напредок во исполнување на

¹¹⁵ Една од новините на ИПА II е промена на терминологијата, така во новиот буџетски период наместо „децентрализиран систем за имплементација“ се користи терминот „индиректно управување“.

критериумите за членство и/или за ефикасно спроведување на претпристапната помош, при што земјата корисничка постигнува особено добри резултати во однос на конкретните цели утврдени во индикативните стратешки документи за таа земја. Доколку напредокот во процесот на придружување и/или резултатите кои се постигнати од страна на корисникот на средства бидат значително под договореното ниво утврдено во индикативниот стратешки документ за земјата, тогаш Европската комисија ќе прилагоди пропорционално издвојување за секоја земја во склад со дефинираните индикатори и дефинираната процедура за оценка на успешноста на земјата. Соодветниот износ на средства ќе биде издвоен за награда и ќе биде издвоен на основа на проценка на ефикасноста и напредокот во период од неколку години, но не покасно од 2017 и 2020 година.

5.3 Области на политики на ИПА II

ИПА II тежнее кон остварување на една општа и четири специфични цели. Имено, општата цел е давање, односно пружање поддршка на земјите кориснички во усвојување и спроведување на политички, институционални, правни, административни, социјални и економски реформи, кои од нив се бараат со цел усогласување со вредностите на Европската унија и постепено усогласување со правилата, стандардите, политиките и праксата заради достигнување на полноправно членство во ЕУ. Оваа поддршка од ИПА II допринесува за стабилност, безбедност и просперитет на земјите корисници на помош. Додека пак, специфични цели на ИПА II се:¹¹⁶

- Поддршка на политичките реформи преку: јакнење на демократијата и владеењето на правото, вклучувајќи и независно и ефикасно судство; унапредување и заштита на човековите права и основните слободи, почитување на правата на малцинствата, унапредување на рамноправноста на половите, забрана на дискриминација и негување на толеранција, како и слобода на медиуми и културолошки различности; регионална соработка и

¹¹⁶ Article 2 from Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 /establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), Official Journal of the European Union L 77/11 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf

добрососедски односи; унапредување на мерки за градење на доверба; борба против корупција и организиран криминал; јакнење на јавната администрација и добро управување на сите нивоа; мерки за изградба на капацитет за подобрување на спроведувањето на законите, управување со границите и спроведување на миграциска политика; развој на цивилното општество; подобрување на социјалниот дијалог и јакнење на капацитетите на социјалните партнери.

- Поддршка на економскиот, социјалниот и територијалниот развој со цел паметен, одржлив и инклузивен раст преку достигнување на стандардите на Европската унија во економијата, вклучувајќи и функционална пазарна економија и фискално и економско управување; економски реформи неопходни за соочување со конкурентските притисоци и силата на пазарот во Европската унија, а кои истовремено допринесуваат за остварување на целите во областите на социјалните права и заштита на животната средина; поттикнување на вработувањата, мобилноста на работниците и развој на човечкиот капитал; подобрување на социјалната и економската инклузија, особено малцинствата и ранливите групи, вклучувајќи и лица со инвалидитет, бегалци и раселени лица; поттикнување на инклузивен и интегриран образовен систем, како и заштита и обновување на културното наследство; развој на физичкиот капитал, вклучувајќи и унапредување на инфраструктурата и поврзување со мрежите на Европската унија и регионот; јакнење на истражувањата, технолошкиот развој и капацитетот за иновации.
- Зајакнување на капацитетите на земјите кориснички на сите нивоа со цел да ги исполнат обврските кои произлегуваат од членството во ЕУ преку поддршка на постепено усогласување со правните текови на ЕУ и нивно усвојување и спроведување, вклучувајќи и подготовка за управување со структурните и кохезиските фондови, како и фондовите наменети за земјоделството и руралниот развој.

- Јакнење на регионалната и територијалната соработка на земјите кориснички на помош.

Како што веќе споменавме, за остварување на претходно наброените цели (општа цел и специфични цели) помошта во рамките на ИПА II е насочена кон пет области на политики:¹¹⁷ Реформи како дел од подготовката за членство во ЕУ и изградба на институциите и капацитети; Социо-економски и регионален развој; Вработување, социјална политика, образование, унапредување на рамноправноста на половите и развој на човечките ресурси; Земјоделство и рурален развој; Регионална и територијална соработка, и тоа преку реформи на политиката, усогласување на законската регулатива, изградба на капацитет и инвестиции.

Може да се истакне дека со цел да се зголеми ефектот од финансиската помош од Европската унија, а притоа имајќи ги во предвид набројаните специфични цели, помошта ќе се концентрира на оние приоритети во кои реформите и инвестициите се најпотребни за исполнување на критериумите за членство, што за секоја земја поединечно и подетално се дефинира во Индикативен стратешки документ (eng. Indicative Strategy Paper). Според Индикативниот стратешки документ за Република Македонија за периодот 2014-2020 година, приоритетите во рамките на петте области на политика се дефинирани на начин кој е претставен подолу во трудот. Имено, Индикативниот стратешки документ (Стратешки документ) ги поставува приоритетите за периодот 2014-2020 за поддршка на Република Македонија на нејзиниот пат кон членство во Европската унија. Во суштина, со цел да се зголеми ефектот на финансиската помош на ЕУ, помошта е насочена во областите каде се потребни реформи или инвестиции за исполнување на критериумите за полноправно членство во ЕУ. Можеме да истакнеме дека помошта се планира на кохерентен и сеопфатен начин со цел да се овозможи целосно исполнување на конкретни цели.

¹¹⁷ Article 3 from Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 /establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), Official Journal of the European Union L 77/11 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf

Исто така, важно е да се напомене дека овој документ може да биде ревидиран во секое време, на иницијатива од Европската комисија.

Имено, во Националниот стратески документ за 2014-2020 година определена е финансиската помош на ЕУ за Република Македонија, односно дефинирани се приоритетите во рамките на петте области на политики¹¹⁸. Така, во продолжение наведени се секторите за кои е предвидена поддршка на Европската унија за Република Македонија во периодот 2014-2020 година:¹¹⁹

1. Реформа како дел од подготовката за членство во ЕУ и изградба на институции и капацитети
 - Сектор Демократија и владеење
 - Сектор Владеење на правото и основните права
2. Општествено-економски и регионален развој
 - Сектор Животна средина и климатски промени
 - Сектор Транспорт
 - Сектор Конкурентност и иновации
3. Вработување, социјална политика, образование, унапредување на рамноправноста на половите и развој на човечките ресурси
 - Сектор Образование, вработување и социјални политики
4. Земјоделство и рурален развој
 - Сектор Земјоделство и рурален развој
5. Регионална и територијална соработка

¹¹⁸ Повеќе на http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/former-yugoslav-republic-of-macedonia/index_en.htm

¹¹⁹ INDICATIVE STRATEGY PAPER FOR THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA (2014-2020) ADOPTED ON 19/08/2014 FROM EUROPEAN COMMISSION, достапно на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-former-yugoslav-republic-of-macedonia.pdf

Табела 23: Алокација на средства по политички области и сектори, во милиони евра

	2014	2015	2016	2017	2018-2020	Вкупно 2014-2020
а.Реформи за подготовка за членство во Унијата	39.7	17.9	35.6	26.9	85.8	205.9
Демократија и владеење	66.1				56.8	122.9
Владеење на правото и основните права	54.0				29.0	83.0
б.Социо-економски и регионален развој	41.0	38.7	38.0	46.0	135.1	298.8
Животната средина и климатските промени	61.3				51.6	112.9
Транспорт	56.4				56.5	112.9
Конкурентност и иновации	46.0				27.0	73.0
в. Вработување, социјална политика, образование, унапредување на родовата еднаквост и развој на човечки ресурси	0	14.0	13.0	0	26.2	53.2
Образование, вработување и социјална политика	27.0				26.2	53.2
г. Агрокултура и рурален развој	5.0	18.3	5.0	22.0	56.0	106.3
Агрокултура и рурален развој	50.3				56.0	106.3
Вкупно	85.7	88.9	91.6	94.9	303.1	664.2

Извор: European Commission, 2014, Indicative Strategy Paper for the Republic of Macedonia (2014-2020), Достапно на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-former-yugoslav-republic-of-macedonia.pdf

Во Индикативниот стратешки документ за Македонија 2014 – 2020 година, на Европската комисија, усвоен на 19/08/2014 година, наведена распределбата на средства за период 2014-2020 година по политики области и сектори (Табела бр.23). Следува подетално објаснување на помошта од ИПА II, односно клучните приоритети на кои се фокусира оваа помош од Европската унија за Република Македонија, во периодот 2014-2020 година.

5.3.1 Реформа како дел за подготовка за членство во ЕУ и изградба на институции и капацитет

➤ Сектор Демократија и владеење

Реформата на јавната администрација и доброто владеење се значајни елементи во процесот на пристапување на Република Македонија во Европската унија и тие се дефинирани како приоритетни области. Целта на поддршката на ЕУ, преку финансиската помош од ИПА II е наменета за реформски активности во јавната администрација со цел да се воспостави професионална, деполитизирана, транспарентна и фискално одговорна администрација. Исто така ќе се подржуваат напорите и заложбите за достигнување на функционална пазарна економија преку јакнење на економската политика и нејзино спроведување. Целта е поддршка на реформи за подобрување на системот за управување со јавните финансии како и основни општествено-економски и структурни реформи. Што се однесува до политичките и административните реформи во однос на европските интеграции, целта е насочена кон законско усогласување и изградба на институции, наспроти оние кои се однесуваат на управување со ЕУ фондовите и подготовка на инвестициони проекти, како на централно, така и на локално ниво. Исто така, потребно е да се поттикнува средина која е повољна за активности на цивилниот сектор.

Очекувани резултати се: зајакнати капацитети на демократските институции; подобрена координација на реформите на јавната администрација; реформирано и стабилно управување со јавните финансии; Соодветна имплементација на децентрализацијата, зголемени капацитети за собирање приходи, финансиска одржливост и буџетска автономија на општините; зголемен капацитет на организациите на цивилното општество така што ќе ја зголемат нивната автономија, репрезентативност и одговорност; Подобрена ефикасност и квалитет на услугите на сите нивоа преку отчетна, деполитизирана јавна администрација.

Реформите ќе се поддржат преку услуги, набавки, договори за твининг, грантови склучени во рамките на директното и/или индиректното управување со финансиската помош и преку проектите СИГМА и РеСПА (регионална школа за јавна администрација). ТАИЕХ може да се користи за *ад хок* и краткорочна техничка помош. Понатаму, поддршката за недржавните чинители ќе се обезбедува преку Инструментот за граѓанското општество, односно преку националната и повеќекорисничка ИПА.

➤ Владеење на правото и основните права

Во секторот на Владеење на правото и основните права, целта на помошта од ИПА II е да даде поддршка во комплетирањето на реформите во судството и полицијата, потоа да ја подобри ефикасноста на борбата против корупцијата и организираниот криминал, исто така да обезбеди целосно почитување на основните граѓански права, да го подобри ефективното управување со надворешните граници и спроведувањето на политиките за безвизен режим, миграција и азил, се разбира во согласност со законодавството на ЕУ.

Очекуваните резултати се насочени кон усогласување на националното законодавство со законодавството на Европската унија; зајакнато законодавство, стратегиско планирање, административни и судски капацитети и меѓуинституционална соработка во областите на правда и внатрешни работи и основните права; зајакнување на спроведувањето и извршувањето на пресудите и законите; исполнување на евроските стандарди; почитување и спроведување на судската практика на Европскиот суд за човекови права.

Реформите во овој сектор, Владеење на правото и основните права ќе се поддржат преку договори за твининг, услуги, набавки, работи и грантови склучени во рамките на директното и/или индиректното управување со финансиската помош. ТАИЕХ може да се користи за *ад хок* и краткорочна техничка помош. Користењето буџетска поддршка за секторот може да се земе предвид, но откако државата ќе ги исполни релевантните услови за ваквата поддршка. Во суштина,

финансиската помош во областа внатрешни работи може да се надополни преку повеќекорисничката ИПА II.

5.3.2 Општествено-екомоски и регионален развој

➤ Сектор Животна средина и климатски промени

Целта на поддршката во овој сектор е усогласување на законската регулатива на Република Македонија со правните текови на Европската унија во областа на заштитата на животната средина и климатските промени, како и јакнење на институционалните капацитети за нејзино спроведување. Имено, овие цели треба да резултираат во почиста животна средина и подобрен квалитет на животот. Сложеното и сеопфатно законодавството на ЕУ во оваа област (повеќе од 200 законодавни акти) ги опфаќа хоризонталните прашања, водите, квалитетот на воздухот, управувањето со отпадот, заштитата на природата, индустриското загадување и управувањето со ризиците, хемиските супстанции, бучавата, шумарството и цивилната заштита. Покрај тоа, целта е насочена кон развивање и подобрување на инфраструктурата особено во областа на управување со отпадот, управување со водите и третманот со отпадните води во урбаните подрачја.

Очекуваните резултати во овој сектор се: усогласување на законските регулативи во Македонија со правните текови на ЕУ во областа на заштита на животната средина и климатските промени и зајакната институционална рамка и административен капацитети за спроведување на централно и локално ниво; подобро управување со отпадот во согласност со барањата на ЕУ; подобро управување со водите и третман на отпадните води со согласност со директивите на ЕУ; подобрен квалитет на воздухот со согласност со директивите за индустриски емисии; зголемен капацитет за акции во областа на климатските промени.

Поддршката ќе биде пружена преку твининг, техничка помош, повици за доставување на предлог проекти, набавка на опрема и инвестиции. TAIEХ може

да се користи за *ad hoc* и краткорочна техничка помош. Во суштина, TAIEX може да ја надополни финансиската помош за усогласување со законодавство на ЕУ. Користењето на буџетска поддршка за реформите во овој сектор може да се земе предвид, но откако државата ќе ги исполни релевантните услови за ваквата поддршка.

➤ Сектор Транспорт

Целта на поддршката е усогласување на законската регулатива во секторот на транспортот и подобрување на капацитетите за нејзино спроведување. Во суштина, цел на помошта од ИПА II во секторот транспорт е да поддржи развој на модерна, безбедна и еколошка транспортна мрежа, поддршка за усогласување на транспортната легислатива со легислативата на ЕУ, како и нејзина имплементација и бенефит за социоекономскиот развој на државата.

Очекуваните резултати се: зајакнување на административниот капацитет и имплементирање на националното законодавство за транспорт и усогласување на законската регулатива во областа на транспортот со правните текови на ЕУ; подобрување на патната и железничката инфраструктура во урбаните средини; зголемена соработка со соседните држави во однос на транспортните прашања; намалување на емисиите на ЦО₂ од транспортот; зголемена безбедност на патиштата.

Поддршката ќе биде пружена преку договори за твининг, услуги, набавки, работи и грантови спроведени во рамките на директното и/или индиректното управување со финансиската помош. TAIEX може да се користи за *ad hoc* и за краткорочна техничка помош. Помошните активности може да се финансираат преку заедничката помош за поддршка на проекти во европските региони (JASPERS). Инвестициската рамка за Западен Балкан може да се користи за давање гаранции за заеми за инвестиции во инфраструктурата. Регионалната соработка и координација ќе се поддржат преку релевантните регионални институции и форуми и преку повеќекорисничката ИПА.

➤ Сектор Конкуренентност и иновации

Иновациите, зголеменото ниво на конкурентност, поддршка на инвестициите, зголемување на продуктивноста и заштитата на потрошувачите претставуваат клучни прашања за зголемување на нивото на економски развој и животен стандард. Поддршката на ЕУ е наменета за подобрување на севкупното деловно опкружување, унапредување на истражувањето и развојот и поддршка на малите и средни претпријатија, како и структурни реформски процеси. Целта на поддршката во овој сектор е зајакнување на правната и институционалната средина за функционирање на бизнисите. Имено, подобрувањето на социо-економскиот развој преку економски раст и создавање работни места е приоритетна цел и на ИПА II и на Владата. Помошта во овој сектор ќе ги подобри условите за конкурентност и за создавање работни места, преку инвестиции и градење капацитети.

Очекуваните резултати се: подобрување на вкупниот бизнис амбиент преку поедноставување на регулаторната рамка и усогласување на законската регулатива со правните текови на ЕУ; подобрување на економскиот амбиент преку спроведување на програмски структурни реформи, особено во делот кој се однесува на реструктурирање на јавните претпријатија; Зајакнат процес на донесување одлуки што се темелат на докази; Подобар пристап до финансиски и советодавни услуги за бизнисите; Зголемен и диверзифициран потенцијал за извоз на бизнисите; подобра инфраструктура за бизнисите.

Реформите во овој сектор ќе се поддржат преку договори за твининг, услуги, набавки, грантови склучени во рамките на директното и/или индиректното управување со финансиската помош. TAIEХ може да се користи за *ad hoc* и краткорочна техничка помош. Користењето на буџетска поддршка за секторот може да се земе предвид, но откако државата ќе ги исполни релевантните услови за ваквата поддршка. Инвестициската рамка за Западен Балкан може да се користи за обезбедување гаранции за заеми за инвестиции во инфраструктурата. Конкуренентноста може да се поддржи и да се координира преку релевантните

регионални форуми, како што е Инвестицискиот комитет на ЈИЕ.

5.3.3 Вработување, социјална политика, образование, унапредување на рамноправноста на половите и развој на човечките ресурси

➤ Сектор Образование, вработување и социјални политики

Општата цел на помошта од ИПА II во овој сектор е пружање на поддршка за реформи на образованието и обуки во согласност со барањата на пазарот на труд, зголемување на пристапот до квалитетно образование, реформи во вработувањето и политиката на социјална заштита, како и социјална инклузија на најранливите групи, зголемување на учеството на пазарот на труд особено на младите и жените. Во суштина, потребни се заеднички напори од сите учесници да се постигнат овие цели и да придонесе за одржлив економски раст.

Очекуваните резултати вклучуваат: реформи на системот на образование и обуките, прилагодени на потребите на пазарот на труд во Република Македонија; зголемување на инклузивниот раст преку спроведување на програми за реформи на политиките за вработување и социјалната политика; модернизиран систем на социјална заштита.

Реформите во овој сектор ќе се поддржат преку договори за твининг, услуги, набавки, работи и грантови склучени во рамките на директното и/или индиректното управување со финансиската помош. TAIEХ може да се користи за *ad hoc* и краткорочна техничка помош.

5.3.4 Земјоделство и рурален развој

➤ Сектор Земјоделство и рурален развој

Европската унија ќе го поддржи усогласувањето на земјоделската политика во Република Македонија со Заедничката земјоделска политика, односно натамошно усогласување со стандардите на ЕУ. Целта е да се допринесе конкурентност, одржлив и ефикасен земјоделски сектор, одржување на рурални заедници, подобрување на безбедноста на храната, ветеринарната и фитосанитарната политика. Имено, поддршката на Европската унија и понатаму ќе се реализира преку националните системи за управување и контрола кои соодветствуваат со стандардите и принципите за модерна и ефикасна јавна администрација, и наликуваат на соодветните структури со слични функции во државите членки на ЕУ.

Очекувани резултати се: постепено усогласување на земјоделската политика во Република Македонија со правните текови на Европската унија, вклучувајќи и формирање на структура и систем неопходни за воспоставување на Заедничка земјоделска политика (eng. Common Agricultural Policy); зголемување на конкурентноста на земјоделскиот сектор на Македонија преку модернизација на фабриките за производство и преработка на храна со цел да соодетствува на стандардите за заштита на животната средина и безбедноста на храна; урамнотежен територијален развој на руралните подрачја, вклучувајќи и диверсификација на економските активности и инвестиции во руралната инфраструктура; подобрување на безбедноста на храната во согласност со стандардите на Европската унија; подготовка на ветеринарни и фитосанитарни услуги и контрола во согласност со барањата на Европската унија; подобрена регрутација и задржување на капацитети на кадарот на сите нивоа во администрацијата и во јавните органи кои работат со овој сектор.

Помошта од една страна ќе се дава преку изградба на институции и капацитети, и од друга страна преку седмогодишната програма за рурален развој

(ИПАРД). Имено, ИПАРД ќе пружи инвестициона поддршка наменета за јакнење на конкурентноста на секторот за производство и преработка на храна, која ќе помага за постепено прилагодување кон стандардите на ЕУ во областите на хигиената, безбедноста на храната и заштита на животната средина, како и диферсификација на руралната економија. Преку ИПАРД ќе можат да се поддржат и воспостават производни групи, агро-еколошки шеми, како и локални иницијативи. Но, преку ИПАРД исто така ќе се јакнат и капацитетите на релевантните структури за управување со ЕУ фондовите со цел за ефикасно управување и спроведување на програмите во согласност со барањата на ЕУ.

5.3.5 Регионална и територијална соработка

Во тековниот буџетски период 2014-2020 година ИПА II ќе продолжи да дава поддршка за програмите и мерките во однос на регионалната и територијалната соработка и тоа пред се преку поддршка на програмите за прекугранична соработка, како и преку мерките кои вклучуваат повеќе држави (т.н. Повеќекорисничка ИПА II). Имено, во тековниот буџетски период 2014-2020 година ИПА II ќе продолжи да дава поддршка за програмите на прекугранична соработка помеѓу земјите кандидати и потенцијалните кандидати, како и помеѓу нив и државите членки на ЕУ со кои се граничи односната држава. Покрај тоа, ИПА II ќе поддржува учество на земји кандидати во програмите за транснационална и меѓурегионална соработка со земјите членки на ЕУ, како и во програмите за прекугранична соработка во рамките на Инструментот за европско соседство. Во суштина, учеството во програмите за прекугранична соработка и во програмите за транснационална и меѓурегионална соработка со земјите членки на ЕУ, претставува начин за подготовка за членство во ЕУ и управување со структурните фондови.

Програмите за соработка помеѓу земјите кои ја користат ИПА за периодот 2014-2020 година ќе бидат насочени кон општествено-економски развој во пограничните подрачја, при што најважните делови остануваат на акциите од

луѓето за луѓето, развој на човечките ресурси и делење и споделување на информации.

Помошта примарно ќе се обезбедува преку неповратни средства (грантови), а можат да се финансираат и инвестиции во зависност од целите на поединечни програми. Техничка помош ќе биде обезбедена со цел за подобрување на капацитетите на институциите вклучени во спроведувањето на програмите.

Во оваа насока многу е важно да истакнеме дека финансиската помош во приоритетните области кои се идентификувани во Стратегискиот документ на Република Македонија за 2014-2020, е во согласност со Стратегијата за проширување на Европската унија, но и во согласност со релевантните политики на Европската унија, особено со Стратегијата Европа 2020, односно Стратегијата ЈИЕ 2020.

5.4 Планирање и програмирање на помошта во рамките на ИПА II

Програмирање на ИПА II (скратено програмирање) претставува сложен процес на идентификација на потребите, односно приоритетни цели внатре во поединечни сектори, дефинирање на активности, процедури, како и временски рокови во постапките на подготовка и селекција на предлозите на проекти со кои треба да се допринесе за реализација на утврдените цели.

Оваа постапка на програмирање се одвива преку сеопфатен консултативен процес во кој активно се вклучени сите овластени предлагачи на проекти, Европската комисија, билатерални и мултиратерални донатори, претставници на организации на граѓанското општество, како и единиците на локалната самоуправа. Наведените актери активно учествуваат во сите фази на програмирање, почнувајќи од:¹²⁰

1. Процес на идентификација на долгорочни и среднорочни секторски цели;

¹²⁰ European Commission, Instrument for Pre-accession Assistance 2014-2020, A quick guide to IPA II programming, http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/78/248/ipa-quickguide_v0%202.pdf

2. Приоритизација на долгорочни и среднорочни секторски цели во вид на формулирање на одредени секторски мерки; и

3. Операционализација на среднорочните секторски мерки во вид на подготовка на предлог проекти за финансирање од годишна алокација.

Стратешка основа или рамка за програмирање на ИПА се состои од два типа на стратешки документи: Национален плански документ (на пример документ Национална програма за усвојување на правото на ЕУ, секторска стратегија и други); и Стратешки плански документи на Европска унија (на пример Стратегија за проширување, Индикативен стратешки документ за Македонија 2014-2020, Годишен извештај на Европската комисија за напредокот на Македонија и други).

Фазата на идентификација на долгорочни и среднорочни секторски цели опфаќа подготовка на Индикативен стратешки документ (eng. Indicative Strategy Papers) за период од седум години (2014-2020 година). Имено, Индикативниот стратешки документ ги замени Повеќегодишните индикативни плански документи (eng. Multi-annual Indicative and Planning Documents, MIPDs) кои се користеа до 2013 година. Во суштина, обврска на државите кориснички на ИПА помошта е да обезбедат соодветна стратешка рамка која ќе претставува основа за подготовка на Стратешки документ. Имено, во овој документ потребно е да се содржани приоритетни долгорочни и среднорочни цели кои се дефинирани за поединечни сектори во консултативна постапка со секторски работни групи, билатерални донатори, претставници на организација на граѓанско општество и органи на локалната самоуправа. Покрај тоа, овој документ ги обработува и очекуваните мерки за спроведување на приоритетните цели. Нивната изработка е заснована и на претходно спроведената оценка на ефектите на проектите од претходниот буџетски период. Спроведувањето на оваа фаза започнува пред почетокот на ИПА буџетскиот период (во периодот 2012-2014 година).

Фазата на приоритизација на долгорочните и среднорочните секторски цели опфаќа изработка на секторски плански документи за секој од утврдените сектори. Секторските плански документи се подготвуваат за периодот до 2020 година во кој се дефинираат секторските приоритети и акции за нивно

спроведување. Покрај тоа, секторските плански документи ја дефинираат и институционалната рамка за програмирање и спроведување на проекти и индикативна алокација на средства. Секторските плански документи за земјоделство и рурален развој неопходно е да ги опфати и ИПАРД мерките кои детално се разработуваат во ИПАРД програмата. Понатаму, кога станува збор за програмите за прекугранична и територијална соработка, оваа фаза подразбира изработка на Оперативна програма за период 2014-2020 година.

Фазата на операционализација на среднорочни секторски мерки опфаќа подготовка, припрема на предлог проекти (т.н. Акциски документи) за финансирање од годишна алокација. Формулирањето на предлог проектите се врши на секторска основа, при што клучни партнери се овластени предлагачи на проекти, односно министерствата. Имено, министерствата имаат обврска да обезбедат координација и консултација со сите заинтересирани страни (организации, институции, јавни претпријатија, организациите на граѓанското општество) во рамките на нивните надлежности, како и формално да одобрат предлог проекти кои се иницирани од заинтересираните страни. Фазата на формулирање на предлог проекти вообичаено почнува со почетокот на календарската година и трае до крајот на истата календарска година.

Важно е да се напомене дека формулирањето на нацрт предлог проектите во тековната програмска година опфаќа проекти чиј почеток на реализација се очекува во текот на наредните две години.¹²¹ На Графиконот 2 прикажана е хиерархијата на ИПА програмските документи:

¹²¹ Во исклучителни случаи, во зависност на итноста/приоритетноста, подготвеноста на проектната документација, како и можноста донаторските средства да се обезбедат и да бидат на располагање за финансирање на тие проекти, овој процес може да опфати и проекти чија реализација ќе отпочне во текот на тековната програмска година.

Графиконот 8: ИПА програмски документи



Извор: Изработено од страна на авторот

Сите три клучни фази во текот на процесот на програмирање на ИПА, наведени во Графиконот 8, опфаќаат многу оперативни чекори, како што се организирање на технички состаноци, обуки на државните службеници, оценка на квалитетот на документите и нивно унапредување итн.

Процесот на програмирање се завршува со потпишување на финансиски договор. После потпишувањето на финансискиот договор започнува фазата на договарање на проекти и нивно спроведување (во случај на програма за прекугранична соработка и ИПАРД програма започнува распишување на повик кој се повторува во одредени временски интервал во текот на буџетскиот период).

5.4.1 Учество на граѓанското општество во процесот на програмирање на ИПА

Учеството на граѓанското општество во планирањето на активностите на одредена држава, односно во нејзиниот процес на програмирање на ИПА, може да има значителен допринос во истиот. Имено, како релевантни чинители во општеството, невладините организации, учество на јавноста, самото граѓанското општество, можат многу да придонесат при програмирањето, но и да понудат разни иницијативи и проекти кои се важни за интеграцијата на една држава во Европската унија.

Европската комисија во соработка со Владата на Република Македонија подготви Национален стратешки документ (НСД), во кој се наведени општи насоки за секторите кои ќе бидат финансиски поддржани во периодот 2014-2020 година.

Имено, во фазата на подготовка на овој документ кој е од круцијално значење, Европската комисија организираше консултации како со граѓанскиот сектор, така и со други засегнати страни. Но, интересот и учеството на овие важни чинители во општеството се покажа како недоволен за да се даде придонес во подобрувањето на овој стратески документ. Имено, првите консултативни средби беа организирани во мај 2013 година, каде одзивот на граѓанскиот сектор беше многу скромно.

Важно е да се напомене дека граѓанските организации можат да дадат суштински придонес, но и се од особено значење за интеграцијата на Република Македонија во Европската унија. Граѓанското општество може значително да влијае на подобрување на Националниот стратески документ.

Имено, на Националниот стратески документ се работеше, тој се доработуваше и се подобруваше и се усвои во август 2014 година од страна на Европската комисија.¹²² Во суштина, Националниот стратески документ претставува документ од каде што успешно ќе се користат ИПА средствата во тековниот програмски период.

5.4.2 Секторски пристап како метод за програмирање на ИПА во периодот 2014-2020

Во периодот од 2007 до 2010 година Европската комисија спроведе неколку евалуации на првата ИПА компонента и евалуациите укажуваат на недостаток на стратешко насочување на поединечни проекти, како и на недостаток во постигнување на очекуваните резултати. Утврдено е дека првата ИПА компонента била сочинета од поединечни проекти кои се подготвувани на годишно ниво и во поединечни случаи се разликувале од она што го работеле владите во текот на одредена година. Покрај тоа, поголем број на проекти таргетираше спечифични

¹²² Поради загриженост од површно заокружување на Националниот стратески документ одредена група на граѓански организации упатија до Владата на РМ конкретна предлог структура за партнерски дијалог со граѓанскиот сектор и на тој начин зајакнувајќи ја нивната улога и интензивирање на структурирана вклученоста на граѓанскиот сектор во програмирањето на ИПА II за Република Македонија. Достапно на http://www.analyticamk.org/images/stories/files/Stavovi_MK_site.pdf

проблеми и биле изработени од страна на мала група на експерти во рамките на одредена институција, а целите и резултатите формулирани во рамките на ИПА проекти често немале показатели врз основа на кои ќе се утврдува нивното остварување. Поради овие наоди Европската комисија подржува и се залага за користење на секторски пристап во планирање на претпристапниот инструмент ИПА и координација на помошта за периодот 2014-2020 година.

Секторскиот пристап на планирање може да се окарактеризира како процес насочен кон развој на усогласени секторски политики и стратегии, процес кој го дефинира начинот на заедничка работа на владата, донаторите и другите клучни актери во рамките на одреден сектор со цел постигнување на значајни, оджливи и видливи резултати. Во суштина, тоа претставува практичен пристап на планирање и управување, преку кој се јакне врската помеѓу секторските политики, буџетот, активностите и резултатите. Имено, во пракса секторскиот пристап подразбира:¹²³

- Дефинирање на национална политика/стратегија за секој од дефинираните сектори;
- Јасно дефинирана и функционална институционална рамка со водечка институција на ниво на сектор;
- Воспоставен механизам на координација на националните институции и донатори;
- Постоене на среднорочни буџетски перспективи и поврзаност на приоритетите со изворите на финансирање;
- Воспоставен механизам на следење на спроведената секторска стратегија и проекти, како и оценување на нивната успешност;
- Ефикасен, ефективен и транспарентен систем на јавни финансии и постоење на проектирана макрофинансиска рамка во која секторските

¹²³ DG ELARG: IPA II Roadmap for planning and programming Ref. Ares(2013)65573 - 18/01/2013

http://ipame.sep.gov.mk/Portals/0/01-IPAI-Roadmap_v02.pdf и

Sector Approach in Pre-Accession assistance, Ref. Ares(2013)65573 - 18/01/2013, достапно на

http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_koordinacija/ipa_2/strateski_pristup/default.aspx?id=11652&langTag=bs-BA

политики ќе бидат спроведени како два услова кои се особено важни во во случајот на буџетска помош.

Оценката дека некои од овие услови не се целосно исполнети не треба автоматски да укажува на тоа дека секторскиот пристап не е во можност да се воспостави. Напротив, ваквата оценка ќе укаже во која насока е потребно да се насочува самата изградба на капацитетите. Имено, првите три услови обезбедуваат минимални барања за да се заклучи дали одреден сектор е на патот за воведување на секторски пристап.

Во суштина, за воопшто да се зборува за секторскиот пристап, потребно е да се направи првиот чекор, односно дефинирање на секторот. Секторот може да се дефинира како јасно заокружена област на јавната политика која се однесува на одреден број на сродни предизвици кои се таргетираат со користење на одредени човечки и финансиски ресурси под надлежност на одредени државни органи. Во суштина главни критериуми за идентификација на сектор се:¹²⁴

- Значењето на секторот за пристапување кон ЕУ (на пример критериум од Копенхаген, Национален план за усогласување со правните текови на ЕУ, Извештај за напредок), односно за национален општествено-економски развој;
- Секторот би требало да биде доволно широк со цел да се осигура давањето на значаен допринос кон пристапување во ЕУ, односно општествено-економски развојни цели, додека во исто време би требало да биде доволно тесен за да обезбеди фокус на повеќегодишно финансирање и да одржи институционална кохерентност (ограничување на бројот и опсегот на институции и области кои се вклучени);
- Секторот треба да има јасно воспоставена институционална рамка, институционално водство и одговорност;
- Секторот треба да има јасна врска со изворите на финансирање од националниот буџет и неговото планирање.

¹²⁴ Instrument for Pre-Accession Assistance 2014- 2020, a quick guide to IPA programming, European Commission, достапно на <http://abdigm.meb.gov.tr/proieler/ois/014.pdf>

Очекувано и реално е структурата на секторите да се разликува од земја до земја корисничка на ИПА II, како и тоа дека нивото на исполнетост на условите за секторскиот пристап да се различни од земја до земја пред се затоа што земјите се разликуваат по својата големина, општествено-економскиот развој, како и според подготвеноста за членство во ЕУ. Исто така, многу реално е да се очекува дека некои специфични потреби во врска со правните текови на ЕУ бараат техничка помош во вид на поединечни проекти.

Се очекува секторскиот пристап значително да го подобри процесот на програмирање и спроведување на ИПА, со цел да се зајакне сопственоста над процесот на програмирање и логиката на интервенција, но и дополнително да го подобри ефектот од ИПА проектите. Секторскиот пристап добива на значење особено во услови на ограничени финансиски средства како последица на висока задолженост и повлекување на одредени донатори од Западен Балкан, а со тоа и очекувања земјата да направи многу, а со малку финансиски средства. Се очекува секторскиот пристап да обезбеди силна врска помеѓу политиката на проширување и финансиската помош на ЕУ; секторскиот пристап уште повеќе се фокусира на ИПА средствата и листата на желби во вид на поединечни проекти со слични теми, да обезбеди јасна приоритизација и редослед на проекти за подолг временски период, да оствари поголеми ефекти и резултати, но и да помогне во изградбата на капацитетите на администрацијата во областите на кои лежи секторскиот пристап, како што се: развој на политики и стратешко планирање, координација и спроведување на стратегија и програма, планирање на буџет и управување со јавните финансии, следење и оценување и координација на донаторските активности.

5.4.3 Буџетска помош

Буџетската помош претставува облик на финансиска помош од Европската унија преку ИПА II помошта. Имено, буџетската помош подразбира политички дијалог, трансфер на средства на сметка на државата корисничка на буџетска помош, процена на ефектот и изградба на капацитети. Буџетската помош ја

управува државата која го добива овој вид на средства, при тоа користејќи сопствен систем на јавни финансии, јавни набавки, сметководство и сопствени процедури. Во согласност со членот 4 од Уредбата за општи правила и процедури за спроведување на инструментот на ЕУ за финансирање на надворешни активности¹²⁵, буџетската помош може да биде општа и секторска. Накратко, општата буџетска помош подразбира дијалог за прашања од општо значење и фокус на хоризонтални теми, додека секторската буџетска помош подразбира дијалог за прашања кои се од значење за одреден сектор и фокусирање на теми кои се од значење за одреден сектор.

Не постои однапред дефиниран износ на ИПА средства кои ќе се трошат во вид на буџетска помош, ниту пак постои правило дека сите држави корисници на ИПА средства ќе користат буџетска помош. Буџетската помош може да се определи само за оние сектори кои се дефинирани во Стратегијата за одредена држава (eng. Indicative Strategy Paper). Во суштина, оваа форма на финансиска помош не претставува дополнителни финансиски средства на веќе определените средства од ИПА помошта за секоја од државите, туку од годишната алокација на ИПА помошта се одредува колку средства ќе бидат потрошени во вид на буџетска помош. Европската комисија за да донесе одлука за доделување на буџетска помош ја утврдува подготвеноста на државата која поднела барање за буџетска помош за спроведување на реформски активности, особено на исполнувањето на критериумите од Копенхаген, но и прави проценка на исполнувањето на мерките и проценка на ризиците, како и можните мерки за нивно отстранување.

Критериуми, односно мерки кои е потребно да се исполнат од страна на односната држава се следните:¹²⁶

¹²⁵ Regulation (EU) No 236/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action, Official Journal of the European Union L 77/95.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/236-2014_cir.pdf

¹²⁶ DG ENLARGEMENT SECTOR BUDGET SUPPORT GUIDELINES EXECUTIVE SUMMARY January 2014 Ref.

Ares(2014)571140 - 04/03/2014, pages 3-4

<http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/78/248/ELARG%20SBS%20Executive%20Summary.doc.pdf>

- Стабилна макроекономска рамка, која подразбира кредибилна и релевантна програма која обезбедува макроекономска стабилност;
- Добро управување со јавните финансии, кое подразбира постоење на кредибилна и релевантна програма за унапредување на системот на јавни финансии;
- Транспарентност во надгледување на буџетот;
- Постојење на секторска политика, која подразбира кредибилна и релевантна секторска стратегија која е во согласност со стратегијата за проширување на ЕУ и која ги подржува целите за остварување на паметен, одржлив и инклузивен раст, како и демократско управување.

Наведените критериуми, односно мерки потребно е да бидат исполнети во моментот на одобрување на програмата за буџетска помош, како и во текот на спроведувањето на оваа програма за буџетска помош. Во однос на ова ќе се врши проценка на исполнување на критериумите во моментот на подготовка на самата програма за буџетска помош, но и во текот на нејзино спроведување. Проценката на кредибилност во текот на подготовката на програмата за буџетска помош, подразбира квалитет во процесот на реформи во однос на динамика на спроведување, институционална рамка, позитивен биланс на остварени резултати и политичка волја за реформи. Проценката во текот на спроведувањето е насочена кон напредокот во самото спроведување на политиката и стратегијата мерени со одредени показатели.

Пред да се донесе одлука за буџетска помош неопходно е да се утврдат различни видови на ризици, како што се политички, макроекономски, развојни, ризици кои се однесуваат на управувањето со јавни финансии и корупција, а кои можат да влијаат на веќе споменатите мерки и на самото спроведување на буџетската помош. Во зависност од нивото на ризикот (низок, среден, значителен, висок) неопходно е дефинирање на одредени мерки за управување со ризици.

Во средиштето на буџетската помош е утврдување на условите за исплата на буџетската помош и нивните показатели, како и воспоставување на систем за

следење за исполнувањето на показателите. Буџетската помош се исплаќа во транши после исполнувањето на утврдените услови, со цел да се овозможи додадетен поттик за напредок во спроведувањето на договорените активности за исполнување на условите и јасна динамика на исплата на средствата и нивна предвидливост. При дефинирањето на показателите преку кои ќе се мери исполнувањето на условите ќе се води сметка за:¹²⁷

- Кохерентност помеѓу целите, проблемите и дефинираните показатели;
- Комбинација на индикатори со поголемо нагласување на показателите на исходот (outcome indicators);
- Ограничен број на показатели, односно одредување на максимално осум индикатори по транша, со цел да се обезбеди фокус на активностите;
- Сигурен извор на верификација.

Буџетската помош не го претставува начинот на користење на средства од ЕУ по приемот за полноправна членка на одредена држава во Унијата, ниту пак се планира и спроведува буџетската помош на начин како што се спроведуваат фондовите на ЕУ кои се достапни за државите членки на Унијата. Во суштина, со користењето на буџетската помош неможе да се очекува дека ќе се изградат капацитети неопходни за успешно користење на ЕУ фондовите по приемот во ЕУ. Според тоа се поставува прашањето за функционалноста и неопходноста од постоење на органи кои се воспоставени во рамките на децентрализираното управување со ИПА средствата, како и основа за идно управување со ЕУ фондовите после самиот прием во ЕУ.

5.5 Специфичности на Регионалната и територијалната соработка во рамките на ИПА II

Програмите за прекугранична соработка на Европската унија претставуваат инструмент на Европската унија наменет за унапредување на добрососедските

¹²⁷ DG ENLARGEMENT SECTOR BUDGET SUPPORT GUIDELINES EXECUTIVE SUMMARY January 2014 Ref. Ares(2014)571140 - 04/03/2014, page 6
<http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/78/248/ELARG%20SBS%20Executive%20Summary.doc.pdf>

односи и промоција на прекуграничната соработка внатре и надвор од нејзините граници. Имено, целта на прекуграничната соработка е промовирање на добрососедските односи и преку заеднички локални и регионални иницијативи поттикнување на општествено-економски развој во пограничните области помеѓу соседните земји. ИПА програмите за прекугранична соработка во буџетскиот период 2014-2020 година потребно е да бидат во согласност со општите тематски приоритети дефинирани во стратешките документи за земјата корисничка на претпристапна помош, како и во соодветните стратегии за територијална соработка на повеќе земји. Во членот 4, став 4 од Уредбата за воспоставување на ИПА II, во буџетски период во 2014-2020 година финансиските средства ќе бидат насочени на еден од следните облици на прекугранична соработка:¹²⁸

- Прекугранична соработка помеѓу една и повеќе држави членки на ЕУ и една или повеќе земји кориснички на ИПА II;
- Прекугранична соработка помеѓу две или повеќе земји кориснички на ИПА II;
- Прекугранична соработка помеѓу земја корисничка на ИПА II и земја корисничка на Инструментот за Европско соседство.

5.5.1 Тематски приоритети на помош за области на територијална соработка

Помошта во областа на територијалната соработка за прекугранична соработка во буџетски период 2014-2020 година, според Уредбата за воспоставување на ИПА II, ќе биде насочена на следните тематски приоритети:¹²⁹

- Промовирање на вработувањата, мобилност на работната сила, и социјално и културно вклучување преку границите со: интегрирање на прекуграничен пазар на труд, вклучувајќи и прекугранична мобилност; заеднички локални иницијативи за вработување; информации и

¹²⁸Article 4, paragraph 4 from Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 /establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), Official Journal of the European Union L 77/11

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf

¹²⁹ Annex III, Regulation (EU) No 231/2014, достапно на

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf

советодавни услуги и заеднички обуки; рамноправност на половите; еднакви можности; интеграција на имигрантските заедници и на ранливите групи; инвестиции во јавните служби за вработување; поддршка на инвестициите во областите на јавното здравје и социјалните услуги;

- Заштита на животната средина и промовирање на адаптација и ублажување на последиците од климатските промени, спречување и управување со ризик преку: заеднички акции за заштита на животната средина; промовирање на одржливо искористување на природните ресурси, подобрување на ефикасноста на ресурсите, обновливите извори на енергија и преминувањето кон одржлива економија со помала употреба на фосилни горива; промовирање на инвестициите за решавање на специфични ризици, осигурување на безбедноста од катастрофи и развој на систем за управување со катастрофи и подготвеност за вонредни ситуации;
- Промовирање на одржлив транспорт и подобрување на јавната инфраструктура преку: намалување на изолираноста преку подобрен пристап до транспорт, информациски и комуникациски мрежи и услуги, како и инвестирање во прекугранични системи и објекти за снабдување со вода, пречистување со отпадни води, снабдување со енергија;
- Поттикнување на туризмот и културното и природното наследство;
- Вложување во младите, образованието и вештините преку развој и спроведување на заедничко образование, стручно оспособување, образовни шеми и развој на инфраструктура за заеднички активности на младите;
- Промовирање на локално и регионално управување и унапредување на капацитетите за планирање и административни капацитети на локалните и регионалните власти;
- Зголемување на конкурентноста, работното опкружување и развој на мали и средни претпријатија, трговија и инвестиции преку промоција и поддршка на претприемништвото, особено на малите и средните претпријатија, како и

развој на локалните прекугранични пазари и интернационализација на бизнисите;

- Зајакнување на истражувањата, технолошкиот развој, иновациите и информационите комуникациски технологии преку промоција на размена на човечките ресурси и инфраструктура за истражување и технолошки развој.

Средствата од ИПА II наменети за областа регионална и територијална соработка можат да се користат и за финансирање на учеството на земјата корисничка во транснационални и меѓурегионални програми за соработка во рамките на ЕРДФ – Европска територијална соработка и во програмите за прекугранична соработка во рамките на Европски Инструмент за соседство (eng. European Neighbourhood Instrument, ENI).¹³⁰ Во тие случаи обемот на помошта се утврдува во согласност со регулаторната рамка која го дефинира функционирањето на ERDF или ENI.

При изработка на оперативната програма за секоја програма за прекугранична соработка се одбираат максимум 4 тематски приоритети на основа на принципи и приоритети наведени во индикативниот стратешки документ на земјата учесничка и стратешкиот документ за повеќе земји.¹³¹ Тематските приоритети за секоја програма на прекугранична соработка се дефинира преку договор помеѓу земјата учесничка за секоја граница или група на граници, додека Европската комисија проценува конзистентност на програмата за прекугранична соработка со Уредба (Правилник) за воспоставување.¹³² ИПА II ја одобрува

¹³⁰ Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a European Neighborhood Instrument, Official Journal of the European Union L 77/27.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0027:0043:EN:PDF>

¹³¹ Article 29 from Commission Implementing Regulation (EU) No 477/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II), Official Journal of the European Union L 132/32

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/20140502-commission-implementing-reg-on-ipa2_en.pdf

¹³² Article 31 from Commission Implementing Regulation (EU) No 477/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II), Official Journal of the European Union L 132/32

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/20140502-commission-implementing-reg-on-ipa2_en.pdf

финалната Оперативна програма за прекугранична соработка за период од седум години.

Иницијален чекор во подготовката на програмата за прекугранична соработка претставува подготовка на Програма за соработка, со која се поставува тематски приоритети за користење на средства од ИПА II за периодот 2014-2020. Програмата за соработка опфаќа анализа на прекуграничната соработка и идентификуваните потреби на основа на која се бираат тематските приоритети за таа област на прекугранична соработка. Програмата исто така вклучува и можни планирани клучни акции, износи на алоцирани средства, како и механизми за имплементација на програмата.

Секоја програма на прекугранична соработка опфаќа и одреден буџет за активности на техничка помош, вклучувајќи и подготовка, управување, следење, евалуација, информирање, комуникација, вмрежување, решавање на жалби, активности на контрола и ревизија која се однесува на спроведување на програмата.¹³³ Средствата од ИПА II можат исто така да се користат од страна на земјата учесничка за поддршка на мерки за намалување на административното оптеретување на крајните корисници на програмата, вклучувајќи и електронски системи за размена на податоци, како и активности за јакнење на капацитетите и размена на најдобрите практики во управување и користење на помошта од претпристапните фондови ИПА помеѓу администрација и крајни корисници на програмата во земјите учеснички.

5.5.2 Прекугранична соработка помеѓу земја членка на ЕУ и земја корисничка на ИПА II

Како што веќе наведовме, во новиот буџетски период 2014-2020, еден од облиците на прекугранична соработка преку кој ќе бидат насочувани средствата претставува прекугранична соработка помеѓу една или повеќе држави членки на ЕУ и едена или повеќе ИПА II држави корисници. Учеството на држава членка на

¹³³ Article 32, from Commission Implementing Regulation (EU) No 477/2014 of 2 May 2014 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/20140502-commission-implementing-reg-on-ipa2_en.pdf

ЕУ во програмите на прекугранична соработка, особено на држава членка во која се наоѓа овластено тело за управување на програма е регулирано со правила на Уредба која ги дефинира целите на Европската територијална соработка (Уредба на ЕУ бр.1303/2013¹³⁴ и Уредба на ЕУ бр. 1299/2013¹³⁵, Европски парламент и Совет). При подготовка на оперативната програма за прекугранична соработка, земјите учеснички ги дефинираат потребите врз основа на наведените листи на приоритетни области во зависност од состојбата и потребите на граничниот регион за кој се однесува програмата за соработка. Имено, програмите за прекугранична соработка ќе бидат изготвени во согласност со принципот на партнерство како што е утврдено во член 5 (1) и (2) од Регулацијата (ЕУ) бр 1303/2013 и во согласност со член 8 (2) до (4), (7), (9) и (10) на Регулацијата (ЕУ) бр 1299/2013.

Понатаму, според членот 36 од Уредбата за воспоставување на Инструментот за претпристапна помош бр. 231/2014¹³⁶ на Европскиот парламент и на Советот, при спроведувањето на програмата за прекугранична соработка помеѓу земји членки на ЕУ и земји кориснички на ИПА II се применува систем на заедничко управување со програмата (shared management). Во практична смисла, тоа значи дека државите членки на ЕУ и Европската комисија се одговорни за управување и контрола на програмата, а управувачко тело и тело задолжено за ревизија се наоѓаат во земјите членки на ЕУ, односно во истата земја членка на ЕУ, учесничка во програмата за прекугранична соработка.

¹³⁴ Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006, Official Journal of the European Union L 347/320.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN>

¹³⁵ Regulation (EU) No 1299/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal, Official Journal of the European Union L 347/259.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0259:0280:En:PDF>

¹³⁶ Article 36 from Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 /establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), Official Journal of the European Union L 77/11 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf

Едно од телата кои се формираат после одобрувањето на оперативната програма за прекугранична соработка е Заеднички комитет за следење (Joint Monitoring Committee – JMC) кој се состои од претставници на Европска комисија, Национален ИПА координатор и други релевантни национални институции и органи на земјите кориснички на ИПА II и државата членка на ЕУ која учествува во програмата, како и други заинтересирани страни, вклучувајќи го и граѓанското општество (Член 38 од Уредбата за воспоставување на Инструментот за претпристапна помош бр. 231/2014 на Европскиот парламент и на Советот¹³⁷). Со Заедничкиот комитет за следење претседава претставник на една од земјите учесници во програмата за прекугранична соработка или органите на управување, додека Европската комисија учествува во работата со советодавно својство.

Заедничкиот комитет за следење ја разгледува вкупната ефикасност на спроведувањето на програмата, квалитетот и доследноста на спроведување на сите акции за исполнување на поставените цели во програмата за прекугранична соработка, договори за финансирање, како и релевантни стратегии. Комитетот дава препорака за корективни акции, а следењето на спроведувањето на програмата се врши со помош на индикатори кои се утврдени во усвоената Програма за прекугранична соработка помеѓу земјите учеснички. Исто така, Заедничкиот комитет за следење врши избор на проекти кои ќе бидат поддржани во рамките на програмата за прекугранична соработка.

Важно е да се спомене дека предложените проекти опфаќаат корисници од најмалку две земји учеснички, а најмалку една од нив мора да биде држава членка на Европската унија. Одбраните проекти можат да се спроведат во една од земјите учеснички во програмата, под услов да постојат ефекти и влијание на проектните активности на двете страни на границата. Корисниците на проекти мора да бидат лоцирани во земјите учеснички во програмата за прекугранична соработка. Во случаите каде постојат две или повеќе корисници на проект во програмата за прекугранична соработка, еден од нив има улога на водечки (главен) апликант на проектот кој го именуваат сите останати корисници.

¹³⁷ Article 38 from Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014, Available at http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf

Главниот апликант и партнерите на проектот склучуваат договор кој се состои, помеѓу останатото, и од одредби кои гарантираат транспарентно финансиско управување со средствата кои се доделуваат за работа, вклучувајќи и решенија за надомест во случаите за непрописно платени средства во текот на имплементацијата, потоа се дефинира превземањето на одговорности за спроведување на реализацијата на предлог проектите, се гарантира дека трошоците прикажани од страна на сите корисници настанати во спроведувањето на проектот одговараат со активностите кои се договорени помеѓу корисниците, обезбедуваат дека трошоците кои се прикажани од другите корисници ќе бидат верификувани од страна на контрола во случаите каде верификацијата не е спроведена од страна на управувачкото тело на програмата.

Во новиот буџетски период ИПА II 2014-2020, Европска групација за територијална соработка (European Grouping of territorial cooperation – EGTC) се формира во согласност со Регулативата бр.1082/2006 на Европскиот парламент и на Советот¹³⁸ или други правни лица основани легално според законите на една од земјите учеснички во програмата за прекугранична соработка можат да се пријават како единствен корисник на одредена активност под услов да се формирани од страна на државни органи и тела од најмалку две земји учеснички во програмата за прекугранична соработка. (Член 40 (5)¹³⁹. Имено, преку EGTC може да се постигнат олеснување и унапредување на територијална соработка воопшто, вклучувајќи го и стратешкото планирање и управување на регионалните и локалните проблеми во согласност со политиката на кохезија и другите политики на ЕУ, а со тоа да придонесе за Стратегијата Европа 2020 или за спроведување на макро-регионалните стратегии.

¹³⁸ Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation, Official Journal of the European Union L 210/19.
<http://cor.europa.eu/en/activities/networks/Documents/EN.pdf>

¹³⁹ Во овој момент во Република Македонија не постои законска основа за формирање на EGTC.

5.5.3 Програми за прекугранична соработка помеѓу земји кориснички на ИПА II или помеѓу кориснички на ИПА II и земји во рамките на Инструментот за европско соседство¹⁴⁰

Програмите за прекугранична соработка помеѓу земји кориснички на ИПА II или помеѓу корисничка на ИПА II и земји во рамките на Инструментот за европско соседство ќе биде изработена од страна на земјите учеснички во програмата, а во согласност со моделот на програма кој го доставува Европската комисија. Програмата за прекугранична соработка мора да ги содржи веќе наведените тематски приоритети кои се дефинирани во Уредбата за основање на ИПА II.

Земјите кориснички на ИПА II и земјите кориснички од Инструментот за европско соседство кои учествуваат во програмата за прекугранична соработка ќе воспостават тела задолжени за имплементација на програмата (Заеднички комитет за следење и Заеднички технички секретаријат), кои треба да и помогнат на Европската комисија, а нивната улога и надлежности ќе бидат дефинирани во Рамковниот договор помеѓу земјите учеснички во програмата за прекугранична соработка и Европската комисија.

Слично како и во претходниот случај на прекугранична соработка, проектите во рамките на програмата за прекугранична соработка помеѓу земји кориснички на ИПА II или помеѓу кориснички на ИПА II и земјите во рамките на Инструментот за европско соседство ќе бидат избрани преку распишување на повик за поднесување на предлози кои ја покриваат целата област на програмата за прекугранична соработка. Важно е да се напомене дека одбраните проекти во рамките на програмата за прекугранична соработка можат да се спроведуваат во една земја учесничка во програмата за прекугранична соработка, под услов да постои јасно утврдено прекугранично влијание. Избраните проекти за прекугранична соработка неопходно е да опфаќаат корисници од најмалку две земји учеснички во програмата за прекугранична соработка кои ќе соработуваат во развојот и спроведувањето на одбрани проекти. Земјите учеснички во

¹⁴⁰ Земји кои се опфатени со Инструментот за европско соседство се: Алжир, Египет, Израел, Јордан, Либан, Либија, Мароко, Палестина, Тунис, Ерменија, Азербејџан, Белорусија, Грузија, Молдавија, Украина. Во оваа група на земји опфатени со програмата спаѓа и Сирија, но поради политичката ситуација, соработката на ЕУ со оваа земја во рамките на Инструментот за европско соседство е суспендирана.

програмата за прекугранична соработка можат исто така да идентификуваат проекти надвор од повикот за поднесување на предлог проекти, при што тие проекти посебно ќе се наведат во оперативната програма за прекугранична соработка.

Прекуграничната соработка и програмите за територијална соработка помеѓу земјите кориснички на ИПА II кои ќе бидат имплементирани во периодот 2014-2020 година ќе се фокусираат првенствено на општествено-економски развој на пограничните подрачја. Специфични цели, резултати и показатели на успешноста за секој одбран тематски приоритет ќе се утврдуваат за секоја програма на соработка. Секоја програма за прекугранична соработка ќе има четири приоритети, кои пак ќе може да бидат одбрани од следните тематски приоритети:¹⁴¹

1. Конкурентност, бизнис и развој на малите и средни претпријатија, трговијата и инвестициите;
2. Вработување, мобилност на рабната сила и социјална инклузија;
3. Истражување, технолошки развој, иновации;
4. Заштита на животната средина, климатските промени и заштита од ризик;
5. Транспорт и инфраструктура;
6. Туризам и културно наследство;
7. Млади и образование;
8. Локална и регионална самоуправа, планирање и изградба на капацитетите на администрацијата.

Обемот, целите и приоритетите на секоја програма за прекугранична, односно територијална соработка се утврдуваат во посебен програмски документ кој ќе биде изработен на основа на процес на консултација со локалните актери од територијата која ја покриваат поединечни програми за соработка. Програмите за соработка се изработуваат за период од 7 години и покрај целите и приоритетите содржи и индикативна годишна буџетска алокација, индикатори за мерење на

¹⁴¹Annex III to Regulation (EU) No 231/2014, достапно на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf

влијанието на програмите и идентификува специфични области кои ќе бидат прифатени за финансирање. Реализацијата на програмите ќе биде обезбедена првенствено преку доделување на неповратна помош, додека инвестициите можат да бидат финансирани во зависност од целите на секоја поединечна програма.

5.5.4 Повеќекорисничка ИПА II

Рамковната стратегија за Повеќекорисничка ИПА II ја предводат политички приоритети дефинирани во Стратегијата за проширување и најновите годишни извештаи за напредок во клучните области, каде помошта преку Повеќекорисничка ИПА II ќе биде најкорисна за поддршка на земјите кандидати за исполнување на критериумите за пристапување во ЕУ. Рамковната Стратегија за Повеќекорисничка ИПА II се заснова на приоритети идентификувани во стратешките документи за земјите кориснички на ИПА II, но и на приоритети кои се дефинирани во Стратегијата за проширување на ЕУ за земјите од Западен Балкан и Турција. Покрај тоа, Стратегија за Повеќекорисничка ИПА II ги зема во предвид и останатите стратешки документи на ЕУ, на пример како што е Европа 2020. Важна насока за спроведување на реформи во земјите од Западен Балкан претставуваат и целите дефинирани во рамките на регионалната Стратегија за Југоисточна Европа 2020, но исто така и финансиската помош во рамките на Повеќекорисничката ИПА II ќе се користи за поддршка на достигнување на овие цели.

Табела 24: Индикативна алокација на Повеќекорисничка ИПА II за периодот 2014-2020 според области на поддршка (во милиони евра)

	2014	2015	2016	2017	2018-2020	Вкупно
А. Хоризонтална поддршка	152,0	122,5	136,5	115,5	395,5	922,0
ТАIЕХ и Статистика	20,0	21,0	20,0	21,0	59,0	141,0
Меѓународни организации	49,0	40,0	25,0	32,0	91,0	237,0
Цивилно општество и медиуми	25,0	5,0	30,0	5,0	60,0	125,0
Еразмус +	33,0	34,0	35,0	35,0	110,0	247,0
Б. Регионална структура и мрежи	9,0	27,0	31,0	10,0	57,5	134,5
Ц. Поддршка на регионалните инвестиции	158,1	181,9	177,9	216,3	772,8	1.506,9
WBIF, EDIF, GGF и останати инструменти за поддршка	148,1	91,9	177,9	216,3	772,8	1.406,9
Регионална програма за живеење (RHP)	10,0	90,0	-	-	-	100,0
Д. Територијална соработка	28,9	22,6	44,6	68,6	219,5	395,2
ВКУПНО	348,0	365,0	390,0	410,4	1445,4	2.958,6

Извор: Instrument for pre-accession assistance (IPA II), Multi-Country Indicative Strategy Paper (2014-2020), Adopted on 30/06/2014, достапно на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-multi-country-strategy-paper.pdf

Индикативната распределба на средства претставени во Табела бр. 24 за периодот 2014-2020 година изнесува 2.959 милијарди евра, што е двојно повеќе на средства отколку што беше за Повеќекорисничка ИПА во периодот 2007-2013 година. Индикативната алокација на средствата за периодот од 2014-2017 година е наменета за следните приоритетни области:¹⁴²

- Хоризонтална поддршка на секторски политики и реформи;
- Регионална структура и мрежа;

¹⁴² European commission, Multi-beneficiary Programmes, , достапно на http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/multi-beneficiary-programme/index_en.htm

- Регионална инвестициона поддршка;
- Територијална соработка.

Помошта во рамките на Повеќекорисничка ИПА II ќе подржува реформи и инвестиции во согласност со идентификуваните клучни проблеми во земјите кориснички на ИПА II. Меѓутоа, важно е да се истакне дека активностите во рамките на Повеќекорисничка ИПА II треба да бидат комплементарни со употребата на средствата од ИПА II кои се користат во рамките на националните програми.

Во фокусот на помошта во рамките на Повеќекорисничка ИПА ќе биде решавањето на проблемите во областите на демократија и владеењето на правото, реформа да јавната администрација, економско управување, управување со јавни финансии, вклучувајќи го и функционирање на институциите кои гарантираат демократија, зајакнување на граѓанското општество, борбата против организираниот криминал, заштита на основните права, како што се слободата на изразување и малцинските права, но и поддршка во процесот на помирување на Западен Балкан. Исто така, помошта на регионално ниво ќе биде насочена кон решавање на проблемите на конкурентноста и економскиот развој со посебен акцент на инвестициите со цел земјите од Западен Балкан и Турција поефикасно да се подготват во процесот на усогласување со правните текови на ЕУ и достигнување на политичките и економските критериуми за членство.

Повеќекорисничката ИПА II, покрај поддршката на реформите и секторската политика, ќе финансира и активности на регионалната структура и мрежа. Последната приоритетна област преку која ќе биде насочена поддршката од Повеќекорисничката ИПА II е територијалната соработка на земјите од Западен Балкан и Турција преку програмите за прекугранична и транснационална соработка. Користењето на средствата од ИПА II во рамките на националната ИПА II програма треба да биде прилагодена на специфичната ситуација во поединечните земји, меѓутоа, некои идентификувани проблеми најдобро се решаваат на регионално или хоризонтално ниво, кога поединечните земји не можат со самостојно делување да ги постигнат посакуваните резултати, туку е

неопходна соработка со другите земји од регионот или каде зедничкото делување доведува до решавање на проблемите со помали трошоци.

5.6. Специфичности на областа на политиката: Земјоделство и рурален развој

Една од специфичните цели на ИПА II е секако да се зајакне способноста на корисниците на овој Инструмент со цел постепено усогласување со правните текови на Европската унија, вклучувајќи и подготовка за управување со структурните фондови на ЕУ, Кохезискиот фонд и Европскиот земјоделски фонд за рурален развој (EPFRR). Остварувањето на оваа цел за областа земјоделство и рурален развој предвидена е преку поддршка во рамките на областа на политиката „земјоделство и рурален развој“. Имено, во рамките на Уредбата за воспоставување на ИПА II, два тематски приоритети (10 и 11) Анекс 3 од оваа Уредба се во директна врска со оваа област на политика:¹⁴³

- **Подобрување на сигурноста за снабдување и безбедност на храна и одржување на диверсификувано и продуктивно земјоделско производство во руралните подрачја;**
- **Зголемување на способностите на секторот за производство на храна со цел справување со конкурентските притисоци и пазарните сили, како и постепено прилагодување со правилата и стандардите на ЕУ, истовремено тежнеење кон остварување на економски, социјални и цели во областа на заштита на животната средина во рамномерен територијален развој на руралните подрачја.**

За областа на политиката за *земјоделство и рурален развој* важат посебни правила. Во суштина, тие произлегуваат од целите на ИПА II, кои во рамките на оваа област се поддржува постапна хармонизација со правните текови на

¹⁴³Annex III from Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 /establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), Official Journal of the European Union L 77/11. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf

Заедничката земјоделска политика на ЕУ. Како последица на таквиот пристап, во рамките на оваа област се финансираат активности кои по својата природа се слични со оние кои се дефинирани во рамките на Европскиот земјоделски фонд за рурален развој кој е достапен за земјите членки на ЕУ. Како резултат на тоа, поддршката преку оваа област всушност им помага на земјите во процесот на пристапување да бидат подготвени, но и во потполност да ги применат правилата кои важат за членките на ЕУ со денот на стапување во ЕУ. Поради тоа системите за контрола и управување за оваа област на поддршка се слични и одговараат на структурите со слични функции во државите членки на ЕУ.

Во тој поглед потребно е да се истакне дека за оваа област се дефинирани посебни тела како дел од Оперативната структура, се подготвува Програма за рурален развој (ткн. ИПАРД II), а потоа се потпишува Секторски договор помеѓу земјите кориснички на ИПА (во овој случај ИПАРД II) и Европската комисија, кои се однесуваат на посебно подрачје на политика или програма во рамките на инструментот ИПА II, а со кој се одредуваат правилата и постапките кои треба да се почитуваат и кои не се содржат во Рамковниот договор или договори за финансирање.

5.6.1 ИПАРД II Програмата

Земјоделство и рурален развој претставува една од областите на политики на ИПА II. Програмите за рурален развој треба да бидат подготвени на национално ниво, од страна на надлежните органи назначени од земјата корисничка на ИПА и да се достави до Комисијата по направените консултации со заинтересираните страни.

Во Уредба за спроведување на ИПА II наведено е дека преку програмата за рурален развој ќе се финансираат одредени видови на активности кои е потребно да се во согласност со рамките кои се дефинирани за самите земји членки на ЕУ

предвидени во Уредбата на ЕУ бр. 1305/2013¹⁴⁴ на Европскиот парламент и Советот од 17 декември 2013 година, за поддршка на руралниот развој од Европскиот земјоделски фонд за рурален развој (EPFRR).¹⁴⁵

ИПАРД програмата треба да ги спроведува стратешките приоритети за рурален развој, поставени во индикативниот стратешки документ за Република Македонија (eng. Indicative Strategy Paper), преку претходно дефинираните сет на мерки.

Помошта во рамките на Програмата за рурален развој треба да допринесе за постигнување на следните цели:

- Во согласност со приоритетите на ЕУ за рурален развој, преку развој на човечкиот и физичкиот капитал, да се подобри безбедноста на храната во земјата и способноста на земјоделско-прехранбениот сектор да се справи со притисокот на конкуренцијата и пазарните сили, но и постепено да се усогласи со стандардите на Унијата и спроведување на економските, социјалните и еколошките цели за рамномерен територијален развој на руралните подрачја;
- Насочување на инвестиционата поддршка преку систем на управување и контрола кои одговараат на стандардите за добро управување и принципите на модерна и ефикасна јавна администрација и имаат соодветна структура со функции од слична природа на земјите членки на ЕУ.

Допринесувајќи за остварување на овие цели, ИПАРД програмите треба да допринесат и за следниве барања:

¹⁴⁴ Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005, Official Journal of the European Union L 347/487.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:EN:PDF>

¹⁴⁵ Article 55 from Commission Implementing Regulation (EU) No 477/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II), Official Journal of the European Union L 132/32

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/20140502-commission-implementing-reg-on-ipa2_en.pdf

- Да ги препознае, да им даде значење на климатските промени, промовирајќи ја ефикасноста на ресурсите и поддршката на ориентација кон намалување на емисија на јагледор диоксид во земјоделството, прехранбената индустрија и шумарство;
- Да се зајакне граѓанскиот сектор, развој на социјалниот дијалог и трансфер на знаење и иновации во земјоделството, шумарство и руралните подрачја;
- Да ја промовираат општествената и економската инклузија, особено преку олеснување на инвестицијата од страна на младите земјоделци и оние во областите со природни недостатоци (енг. Natural handicap);

ИПАРД II овозможува поголем број на мерки кои се предмет на финансирање во однос на ИПАРД I, кој беше во сила од 2007-2013 година. Новина во ИПАРД II е тоа што не постојат повеќе трите приоритетни оски, туку поддршката се определува преку мерките. Имено, на располагање се 11 мерки со кои се обезбедува поддршка на различни области од земјоделството и руралниот развој, користејќи различни облици на помош и поддршка за крајните корисници, а тие мерки се:¹⁴⁶

1. Инвестиции во физички средства на земјоделските стопанства;
2. Поддршка за воспоставување на групи на производители;
3. Инвестиции во физички средства за преработка и маркетинг на земјоделските производи и производи од риба;
4. Мерки во областа на земјоделството, заштита на животната средина, и органско производство;
5. Воспоставување на заштита на шумите;
6. Инвестиции во руралната јавна инфраструктура;
7. Диверсификација на земјоделски стопанства и развој на нивното работење;
8. Подготовка и имплементација на локална развојна стратегија – Лидер пристап (енг. Leader approach);
9. Подобрување на обуките;
10. Техничка помош;

¹⁴⁶ ИПА Програмаза рурален развој на Република Македонија 2014 – 2020, Скопје, февруари 2015, Стр.156-158, Достапно на <http://ipard.gov.mk/wp-content/uploads/2014/09/IPARD-II-Programa-MKD.pdf>

11. Советодавни услуги.

Изборот на мерки секоја држава корисничка на ИПА II го утврдува врз основа на претходно спроведена секторска анализа во земјоделството и преработувачката индустрија, како и врз основа на проценка на потребите и потенцијалните за диверсификација на руралната економија и анализа на состојбата на животната средина.

Табела 25: Временски распоред за програмирање и спроведување на мерките во Република Македонија

Област/Мерка	Програмски период	Претпоставен почеток на спроведување
Инвестиции во физички средства на земјоделски стопанства	2014-2020	2015/2016
Поддршка за формирање на групи на производители	2016-2020	2017/2018
Инвестиции во физички средства за преработка и маркетинг на земјоделските и рибните производи	2014-2020	2015/2016
Агро-еколошки климатски и мерки за органско земјоделство	2015-2020	2016/2017
Воспоставување и заштита на шумите	2016-2020	2017/2018
Инвестиции во руралната јавна инфраструктура	2014-2020	2016/2017
Диверсификација на фарма и развој на бизниси	2014-2020	2015/2016
Имплементација на стратегии за локален развој - ЛЕАДЕР пристап	2016-2020	2017/2018
Унапредување на обуката	2015-2020	2016/2017
Техничка помош	2014-2020	2015/2016
Советодавни услуги	2015-2020	2016/2017

Извор: Програма за рурален развој на Република Македонија, Скопје, февруари 2015, стр.137, достапна на <http://ipard.gov.mk/wp-content/uploads/2014/09/IPARD-Programme-II-06.09.2016.pdf>

ИПАРД II Програмата за Република Македонија, Европската комисија ја усвои во декември 2014 година¹⁴⁷. Како што може да се забележи од Табелата бр 25, имплементацијата на програмата ИПАРД II 2014-2020 ќе започне со 5 мерки, и тоа:

- Инвестиции во физички средства на земјоделски стопанство;
- Инвестиции во физички средства за преработка и маркетинг на земјоделските и рибните производи;
- Диверзификација на фарма и развој на бизнисот;
- Техничка помош;
- Инвестиции во руралната јавна инфраструктура.

Имено, преостанатите шест мерки ќе бидат воведени во подоцнежна фаза, веднаш по реализацијата на измените на Програмата со цел вклучување на релевантни поединости за соодветните мерки, секако во согласност со индикативниот временски распоред. На Табелата бр. 25 претставени се мерките, програмскиот период, како и претпоставениот почеток на нивна реализација. Во суштина, одредени мерки ќе бидат воведени во подоцнежна фаза поради потребата за дополнителна подготовка и изградба на капацитети за имплементација на одредена мерка.

Табела 26: Максимален придонес на ЕУ за ИПАРД програмата 2014-2020, во ЕУР

Година	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Вкупно
ИПАРД (IPA Agriculture and Rural Development)	5.000.000	5.000.000	5.000.000	6.000.000	10.000.000	14.000.000	15.000.000	60.000.000

Извор: ИПАРД II програмата за Република Македонија, стр 133, достапна на <http://ipard.gov.mk/wp-content/uploads/2014/09/IPARD-Programme-II-06.09.2016.pdf>

¹⁴⁷ ИПАРД II програмата за Република Македонија, достапна на http://www.sep.gov.mk/data/file/IPA-2014-2020/IPARD%20ProgrammeMK_13022015_final.pdf

Како и во претходните периоди, вкупниот обем на помош кој може да се оствари преку ИПАРД е ограничен на соодветниот процент на кофинансирање од средствата на ЕУ, додека остатокот од средства барателите за финансирање од ИПАРД мора да се обезбедат од сопствени или други извори.

5.6.2 Опис на мерките

Во продолжение следува опис на мерките во рамките на ИПАРД II програмата и индикативни примери на инвестиции. Во суштина, ИПАРД мерките, како што налага и регулативата на Европската унија, го надополнува спроведувањето на Стратегијата за земјоделство и рурален развој 2014-2020 година. Целта е преку описот на мерките да се претстават можностите за финансирање од Европската унија. Имено, деталните услови за учество и доделување на средства од ИПАРД II се одредени во конечната верзија на ИПАРД II за Република Македонија.¹⁴⁸

Мерка 1: Инвестиции во физичка средства на земјоделски стопанства; - содржана во ИПАРД II за Република Македонија

Во рамките на оваа мерка, а врз основа на спроведена СВOT анализа, се одбираат подсектори кои се предмет на поддршка (на пр. Млеко, месо, овошје, зеленчук, житни култури итн).

Специфични цели на мерката се:

- Да ја поддржи земјата корисничка во прогресивното усогласување со правилата на Европската унија, стандардите, политиките и праксата, со цел членство во Европска унија;
- Да го поддржи економскиот, општествениот и територијалниот развој, со цел остварување на паметен, одржлив и инклузивен раст, преку развој на физичкиот капитал;

¹⁴⁸ ИПАРД II програмата за Република Македонија, достапна на <http://ipard.gov.mk/wp-content/uploads/2014/09/IPARD-Programme-II-06.09.2016.pdf>

- Да допринесе за решавање на предизвиците од климатските промени преку промовирање на ефикасни ресурси и обновливи извори на енергија.

Крајни корисници на помошта се земјоделските стопанства и други правни лица од областа на земјоделството, кои се дел од националниот регистар на земјоделско стопанство.

Индикативни примери на инвестиции: Инвестиции во земјоделските стопанства со цел исполнување на стандардите на ЕУ; Изградба и реконструкција на деловни објекти; Објекти за складирање, производни објекти; Опрема за отпад и преработка на нуспроизводи; Вложувања во обновливе извори на енергија во фарми; Опрема за складирање и подготовка на сточна храна; Опрема за хранење; Опрема и машини за ракување со силажа; Штали за животни; Танкови за млеко;

Мерка 2: Поддршка за воспоставување на производствени групи;

Целта на оваа мерка е воспоставување на производствени групи со цел земјоделските производители полесно да се соочат со предизвиците на пазарот, но и да ја зајакнат својата преговарачка сила во однос на останатите учесници на пазарот, вклучувајќи ги и трговцките ланци.

Специфичните цели на оваа мерка вклучуваат поддршка за основање и административно работење на производствените групи за потребите на:

- Прилагодување на производството на производствените групи на барањата на пазарот;
- Зедничко пласирање на стоката на пазарот, вклучувајќи и подготовка за продажба, централизација на продажбата и снабдување на купувачите;
- Прилагодување на производството со цел задоволување на соодветните стандарди на Европската унија;
- Воспоставување на заеднички правила за информирање во однос на производството, особено за приносите и достапноста на производите;
- Обезбедување на стандардизација на сите чекори во производството, испораката и промоцијата во прехранбените ланци.

Корисници на оваа мерка се производствени групи дефинирани во согласност со националното законодавство.

Мерка 3: Инвестиции во физичка средства за преработка и маркетинг на земјоделските производи и производи од риба;

Стратешкиот пристап во изборот на оваа мерка е врз основа на детална територијална (регионална) и секторска анализа, која ги идентификува секторите со заеднички развојни приоритети. Имено, таквите сектори треба да покажат идентични основни карактеристики, потреби и потенцијали за економски развој. Во секторите кои покажуваат потенцијал за одржлив развој потребно е да се дефинираат видовите на активностите кои ќе бидат поддржани. Идентификацијата на инвестициони области треба да се базираат на стратегии и политики во овие области на национално ниво.

Специфичните цели на оваа мерка се утврдуваат на основа на избраните сектори за поддршка во рамките на ИПАРД II програмата. Крајните корисници на помошта се претпријатија кои се одговорни за спроведување на проекти.

Индикативни примери на инвестиции: Општи – инвестиции во објекти за преработка на храна во согласност со барањата на ЕУ; објекти за складирање; опрема за отпад и третман на нуспроизводи; воведување на систем за управување со квалитет; инвестиции во обновливи извори на енергија. Сектор месо – кланици; други погони за преработка. Сектор млеко – опрема за подготвување на полупроизводи или финални млечни производи за потрошувачка; танкови за млеко и фрижидери; итн.

Мерка 4: Мерки во областа на земјоделството, заштита на животната средина, и органско производство;

Стратешкиот пристап во изборот на оваа мерка потребно е да се заснова на детална анализа на животната средина и треба да се идентификуваат еколошките проблеми, потреби и можности кои постојат во подрачјето кое ќе биде опфатено со оваа мерка. Специфичните цели се разбира зависат од анализата во поединечната земја, но се очекува да го опфатат следново: подобрување на

квалитетот и квантитеот на вода; подобрување на квалитетот и квантитетот на земјиштето; подобрување на биодиверзитетот и вредни екосистеми и предели; ублажување и прилагодување кон климатските промени; зачувување на генетските ресурси; поддршка за воведување и одржување на методите за органско земјоделско производство.

Примери на типови на активности на поддршка опфаќаат: Органско земјоделство; Создавање, одржување и подобрување на пределите со посебни еколошки карактеристики; Акции за заштита на земјиштето (техники за спречување/намалување на ерозија на почвата, пошумување); Управување и воспоставување на пасишта (вклучувајќи и пренамена на обработливата земјишна површина во тревни површини/пасишта); Одржување на локалните загрозени животински раси (оваа акција е возможна само во земјите во кои има соодветен систем на регистрација на загрозени животински раси).

Мерка 5: Воспоставување на заштита на шумите;

Инвестициите во развој на шумите и областите со заштитена шума допринесуваат за потенцијален раст на рурални подрачја, заштита на екосистеми и подобрување на потенцијалите за производство на обновливи сировини за зелена економија. Крајна цел на оваа мерка е зголемување на квалитетот и покриеноста со шуми, со истовремено прилагодување кон предизвиците во однос на климатските промени, но и да обезбеди помош за спречување и обновување на шумите од пожар и во крајна истанца поддршка на земјите кориснички на ИПАРД да се интегрираат во системот на ЕУ за превенција од шумски пожари.

Специфичните цели зависат од видот на активности кои ги избираат земјите кориснички, но би требало да вклучуваат проширување и подобрување на шумските ресурси преку пошумување на земјиште и обновување на шумите оштетени од пожар, но исто така и релевантни мерки за превенција од пожар.

Крајни корисници на помошта можат да абидат сопственици на приватно и јавно земјиште. За операцијата пошумување, земјата за која се бара поддршка може да

биде во сопственост на државата, под услов да е управувана од страна на приватни сопственици или општината.

Индикативни активности кои можат да бидат финансирани опфаќаат: пошумување; годишна премија по хектар; агрошумарство (трошоци за воспоставување и одржување); превенција од оштетување на шумите од пожари; обнова на оштетената шума од пожари; подобрување на отпорноста и еколошките вредности на шумските екосистеми.

Мерка 6: Инвестиции во руралната јавна инфраструктура;

Развојот на локалната инфраструктура е суштински елемент на секој обид за реализација на потенцијален раст и промовирање на одржливоста на руралните средини. Во рамките на оваа мерка на поддршка се одобруваат средства за административните единици за развој на нивните основни инфраструктурни потреби.

Специфични цели на оваа мерка се: да се обезбеди инфраструктура потребна за развој на руралните подрачја; да допринесе за подобрување на животниот стандард за населението во руралните средини; да ги поддржи јавните инвестиции неопходни за постигнување на целите за развој и заштита на животната средина; да ја зголеми атрактивноста на руралните подрачја за локални и странски инвестиции. Крајните корисници на помошта во рамките на оваа мерка се административните единици во руралните подрачја до 10 000 жители според официјалните податоци (попис на население).

Индикативни примери на инвестиции: патишта – кои ја поврзуваат инфраструктурата со главните патишта, обиколници околу село, селски патишта, пристапни патишта до фармите и шумите. Водовод и канализација – рурална канализација, водовод. Управување со отпад – уредување на депонии и нивно исполнување на сите еколошки барања, центри за собирање отпад; Енергетика – напојување за фарм и руралните средини, изградба на обновливи енергетски извори за напојување на руралните средини; Нови технологии – локален пристап

до информациона и комуникациона технологии и развој на брз интернет; Друго – премини за превенција од пожар.

Мерка 7: Диверзификација на фарми и развој на нивното работење;

Стратешкиот пристап кон изборот на оваа мерка потребно е да биде врз основа на детална анализа на секторот и поединечни територии со цел да се идентификуваат руралните средини и области со зеднички приоритети за развој. Таквите облсти треба да покажат идентични карактеристики, потреби и потенцијали за економски развој. Така на пример, проекти во областа на рурален туризам можат да бидат одобрени само доколку областите се наоѓаат на територии кои имаат потенцијал за развој на рурален туризам или на територии во кои доминира масовен туризам.

Специфични цели на оваа мерка се создавање, диверзификација и развој на рурални активности, преку инвестиции во земјоделска диверзификација и развој на неземјоделски активности како што се: рурален туризам, традиционални занаети, преработка на земјоделски производи, производство на обновлива енергија итн.

Крајните корисници на помошта се фарми, земјоделски и други правни лица од областа на земјоделството кои се наоѓаат на подрачја во кои се спроведува диверзификација на работењето.

Мерка 8: Подготовка и имплементација на локална развојна стратегија – Лидер пристап (енг. Leader approach);

Лидер претставува инструмент на интегриран територијален развој на локално ниво кој директно допринесува за рамномерен развој на руралните средини, што пак претставува еден од цлеите на политиката за рурален развој.

Специфичните цели на Лидер е да се допринесе за промоција на руралниот развој преку локални иницијативи и партнерства. Оваа мерка треба да поддржи јакнење на капацитетите на руралното население и потенцијалните локални акциони групи, преку обука и образование со цел подготовка и спроведување на

локалните стратегии за развој преку спроведување на локални проекти. Крајните корисници се избрани локални акциони групи.

Мерка 9: Подобрување на обуките;

Целта на оваа мерка е ширење на знаење и информации на сите возрасни лица кои се инволвирани во земјоделството, производство на храна и во шумарството, со цел да се достигне соодветно ниво на техничко и економско знаење потребно за развој и усовршување на земјоделството и шумарството. Оваа мерка таргетира лица кои се ангажирани во земјоделството, рурален туризам, традиционални занаети, земјоделско-прехранбени микро и мали претпријатија, рибарство и шумарство. Крајните корисници на помошта во рамките на оваа мерка се професионални и/или меѓупрофесионални организации (даватели на обуки), кои имаат способност за давање на наведените специјализирани обуки.

Мерка 10: Техничка помош;

Целта на оваа мерка е да поддржи спроведување, следење и потенцијални измени на ИПАРД II документите. Крајни корисници на оваа мерка се управувачкото тело на ИПАРД II програмата.

Мерка 11: Советодавни услуги.

Целта на оваа мерка советодавни услуги, е да ги поддржи земјоделските произведувачи, сопствениците на мали претпријатија во рурални средини, со цел да се подобри одржливото управување и економските перформанси на нивните фарми или бизниси. Со оваа мерка исто така се поддржува квалитет и ефикасност на совети преку унапредување на капацитетите на лицата кои даваат совети. Специфични цели, кои допринесуваат за остварување на наведената цел, ја одредува земјата корисник на ИПАРД II програмата. Крајните корисници на оваа мерка се организации или тела кои даваат советодавни услуги, а кои располагаат со соодветни ресурси во вид на обучени и квалификувани лица и советодавно искуство и сигурност во областите кои се предмет на советување. Управувачкото

тело потребно е да обезбеди соодветни докази за избраното тело и/или организацијата за давање на совети.

5.7. Индиректно управување со фондовите на ЕУ

Во претходниот програмски период 2007-2013 година, се разликуваа четири методи на управување со средствата од фондовите на ЕУ: централизиран, децентрализиран, заедничко и поделено. За разлика од претходниот програмски период, ИПА II од 2014 година се реализира преку три методи:¹⁴⁹

1. Директно управување, во кое одговорно тело за договарање е Европската комисија, односно Делегацијата на ЕУ или извршна агенција која настапува во име и за сметка на Европската комисија;
2. Индиректно управување, во кое Европската комисија ги доверува задачите за извршување на буџетот: на земјата корисничка, партнер (или на тела назначени од земјата), меѓународни организации, развојни агенции во државите членки на ЕУ или на други тела;
3. Заедничко управување во кое Европската комисија ги делегира задачите за спроведување на земјите членки на ЕУ. Овој метод на управување ретко се користи во спроведувањето на екстерните активности на ЕУ, но постои во мал број на случаи како што се заеднички оперативни програми во прекуграничната соработка кое се спроведувани од заедничко управувачко тело (на пример во рамките на Инструметот за европско соседство).

Во ова поглавје е посветено внимание на методот на индиректно управување, со оглед на тоа дека Европската комисија бара од земјите кандидати да превземат одговорност за управување со претпристапните фондови и да ја зголемат својата улога над процесот со цел постепено да се оспособи земјата за самостојно управување со фондовите кое е потребно за пристапување во ЕУ.

¹⁴⁹ European Commission, Management modes, Достапно на http://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/how-do-we-offer-funding_en

Табела бр 27: Индиректно управување со фондовите на ЕУ

Претходни методи на управување	Нови методи на управување (стапија во сила од 01.01.2014 г.)
Децентрализирано управување со ex-ante контрола	Индиректно управување со ex-ante контрола
Децентрализирано управување без ex-ante контрола	Индиректно управување со ex-post контрола

Извор: European Commission, Management models,
<http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?nodeNumber=2.2>

На Табелата бр.27 претставени се претходните методи на управување и оние кои важат од 2014 година. Имено, индиректното управување претставува систем во кој Европската комисија го пренесува управувањето со одредени активности на земјата корисничка, при што ја задржува целокупната крајна одговорност за извршување на буџетот на ЕУ. Активностите кои се пренесуваат на земјата корисничка, потребно е да опфаќаат тендетка процедура, склучување на договори и плаќања.

Целта на индиректното управување со фондовите е земјата кандидат да се оспособи за управување со фондовите на ЕУ без претходно барање на одобрување и контрола од страна на Европската комисија. Во овој контекст потребно е да се разликуваат два вида на индиректно управување:

- индиректно управување со ex-ante контрола од страна на Европската комисија и
- индиректно управување со ex-post контрола.

Индиректно управување со ex-ante контрола претставува облик на управување во кое тендерската процедура, склучувањето на договори и плаќања ги обавува тело во националната администрација, но со претходна контрола и одобрување на документацијата од страна на Делегацијата на ЕУ. Сите фази на сите трансакции кои се однесуваат на набавки и доделување на договори ги спроведува посебно одредено тело за склучување на договори во државната

администрација на Република Македонија и ги приложува до Делегацијата на ЕУ во РМ, со цел Делегацијата на ЕУ да даде одобрување пред да се изврши трансакцијата. Делегацијата на ЕУ има право да врши увид и доколку е потребно да ја одбие тендерската документација. Бројот на одбиена тендерска документација ќе служи како индикатор за мерење на успешноста на функционирањето на контролата над тендерските постапки кои се спроведуваат од страна на институциите на Република Македонија. Во суштина тоа значи дека институциите и структурата на државната администрација во РМ кои се одредени за обавување на задачите за управување со фондовите на ЕУ мора да воспостават систем на управување и контрола кои ќе функционираат така што ќе обезбедат правилни трансакции, во согласност со барањата на ЕУ.¹⁵⁰

Индиректно управување со експост (ex-post) контрола е форма на управување каде договорите се склучуваат со органи назначени во договорот за финансирање. На пример, влада или орган на државата, назначено како правно лице со кое Европската комисија склучува договор за финансирање. Договорниот орган (владата или тело назначено од државата) подготвува кратка листа (ограничена постапка) и е одговорна за објавување на тендери, за добиената тендерска документација, за нивна евалуација, како и за донесување на резултати од процедурата и за склучување на договори без претходно одобрение од Европската комисија. Со цел да се премине од едно на друго ниво на управување, системот во земјата која ги користи ИПА фондовите е потребно да демонстрира константно безпрекорно функционирање.

¹⁵⁰ Годишната алокација за 2016 година за Република Македонија ќе се имплементира директно, односно централизирано.

5.7.1 Функции и институции за индиректно управување со програмите на ИПА

Клучни функции и институции за индиректно управување со програмите за претпристапна помош на ЕУ, се предвидени со регулативите на ЕУ¹⁵¹. Во Република Македонија со посебна уредба се утврдени меѓусебните односи на органите и структурите на системот за индиректно управување со ИПА II¹⁵². Имено, за целите на управување, контрола, супервизија, следење, евалуација, известување и внатрешна ревизија на ИПА II помошта во Република Македонија се воспоставени следните органи на системот за индиректно управување¹⁵³ со програмите од ИПА II:¹⁵⁴

- Национален ИПА координатор (НИПАК);
- Национален координатор за авторизација (НАО);
- Оперативни структури.

Национален ИПА координатор – НИПАК (анг. National IPA Coordinator – NIPAC) НИПАК е високо рангиран претставник на владата на земјата корисничка кој е надлежен за целокупниот процес на стратешко планирање, координација програмирање, следење на спроведувањето, евалуација и известување за ИПА II помошта.¹⁵⁵

¹⁵¹ Article 7 from Commission Implementing Regulation (EU) No 477/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II), Official Journal of the European Union L 132/32
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/20140502-commission-implementing-reg-on-ipa2_en.pdf

¹⁵² Уредба за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите на системот за индиректно управување со ИПА II, Службен весник на РМ бр.54/2006, достапен на <http://www.sep.gov.mk/data/file/IPA-2014-2020/UREDVA-ZA-IPA.pdf>

¹⁵³ Метод на индиректно управување со ИПА II претставува метод на управување во рамките на кој Европската комисија доверува задачи за спроведување на одредени буџетски програми или акции од страна на Република Македонија, задржувајќи ја целокупната крајна одговорност за општото спроведување на буџетот.

¹⁵⁴ Уредба за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите во рамките на системот за индиректно управување со ИПА II, Службен весник на РМ, бр. 54, 21 март 2016, достапно на <http://www.sep.gov.mk/data/file/IPA-2014-2020/UREDVA-ZA-IPA.pdf>

¹⁵⁵ Article 4 from Commission Implementing Regulation (EU) No 477/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II), Official Journal of the European Union L 132/32

НИПАК обезбедува координација со државната администрација на земјата корисничка и со другите донатори и блиски односи и поврзаност со ИПА II помошта и севкупниот процес на пристапување во ЕУ; обезбедува координација на учеството на земјата корисничка во релевантните програми за територијална соработка; обезбедува целите на акциите или програмите на земјата корисничка да се кохерентни со целите дефинирани во Стратешкиот документ, ја координира подготовката на документите и ги предава на Европската комисија; подготвува годишен извештај за спроведување на ИПА II; во соработка со другите држави обезбедува целите на преуграничната програма за соработка да се кохерентни со целите на стратешкиот документ за ИПА II; во тек на спроведувањето обезбедува ориентација и насоки на акциите и програмите според целите; ја координира подготовката на планот за евалуација во консултација со Европската комисија.

Националниот ИПА координатор, односно НИПАК се назначува од страна на Владата на Република Македонија. Во суштина, НИПАК има одговорност за стратешко планирање, координација на програмирањето, следење на имплементацијата, евалуација и известување за помошта од ИПА II. Понатаму, НИПАК е одговорна за координирање на мерките за обезбедување на поголема искористеност на расположливите средства од ИПА фондовите. Во РМ улогата на национален ИПА координатор ја обавува министерот или потпретседателот на Влада задолжен за европска интеграција. НИПАК во рамките на извршувањето на своите функции, ги користи капацитетите на Секретаријатот за европски прашања на Владата на Република Македонија. Секторот за координација на ЕУ фондови и друга странска помош при Секретаријатот за европски прашања на Владата на Република Македонија ја извршува функцијата на Секретаријат на НИПАК.

Во Регулатива за имплементација на ИПА II бр.447/2014 во членот 9¹⁵⁶, определена е функцијата и одговорностите на Националниот координатор за

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/20140502-commission-implementing-reg-on-ipa2_en.pdf

¹⁵⁶ Article 9 from Commission Implementing Regulation (EU) No 477/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II), Official Journal of the European Union L 132/32

авотризација (eng. National Authorizing Officer). Имено, Националниот координатор за авотризација ја сноси целата одговорност за финансиското управување со помошта од ИПА II, но и одговорноста за обезбедување на законитоста и регуларноста на сите трошоци. Ова тело особено е одговорно за финансиското работење, за ефикасното функционирање на системите за внатрешна контрола за спроведување на помошта од ИПА II, потоа за подготвување на ефикасни и пропорционални мерки за спречување на измама. На самиот крај од имплементирањето на програмата, ова тело потребно е да обезбеди завршна сметка за сите трошоци.

НАО ја воспоставува управувачката структура која ги обавува оперативните работи на финансиско управување со ИПА II и се состои од Национален фонд и Канцеларија за поддршка.

Во РМ улогата на национален службеник за одобрување ја обавува државен советник на Министерството за финансии, додека улогата на Национален фонд ја обавува Секторот за национален фонд за управување со средствата од Европска унија при Министерството за финансии. НАО во рамките на извршувањето на своите функции, ги користи капацитетите на Секторот за управување со средствата од инструментот за претпристапна помош - ИПА во рамките на Министерството за финансии.

Во однос на управувачката структура, сектор за управување со средствата од инструментот за претпристапна помош - ИПА во рамките на Министерството за финансии ја извршува функцијата на управувачка структура. Во суштина, управувачката структура ги извршува функциите и одговорностите согласно Рамковната спогодба и Секторските спогодби. Управувачката структура е составена од Национален фонд и Одделението за поддршка на Националниот координатор за авторизација (НАО) во рамките на Министерството за финансии.

Задачите и одговорностите на Национален фонд и Одделението за поддршка на Националниот координатор за авторизација се соодветно одвоени.¹⁵⁷

Понатаму, функциите и одговорностите на оперативни структури се дефинирани во членот 10 од Регулатива за имплементација на ИПА II бр.447/2014. Имено, оперативната структура се воспоставува од страна на земјата корисник на помошта. Во суштина, оперативната структура е одговорна за спроведување, видливост, следење и известување на програмите, како и за нивна евалуација. Оперативната структура за ИПА II во Република Македонија се состои од:¹⁵⁸

- Секторот за централно финансирање и склучување на договори во рамките на Министерството за финансии во улога на договорен орган и

- ИПА структурата во рамките на институциите корисници на помошта од ИПА II.

Кога станува збор за област ана политиката за Земјоделство и рурален развој, специфичните функции и институции на индиректно управување сочинуваат посебна Оперативна структура. Во суштина, оперативната структура за ИПАРД II се состои од:

- Телото за управување воспоставено во Секторот за управување со средствата од ЕУ ИПАРД во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство кое е одговорно за ефективна имплементација на ИПАРД II програмата односно за подготовка и спроведување на програмата, вклучувајќи и избор на мерки и нивен публицитет, координација, евалуација, следење и известување за програмата и

- Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој (ИПАРД Агенција) која е одговорна за публицитет, избор на акции, како и

¹⁵⁷ Член 7 од Уредбата за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите во рамките на системот за индиректно управување со Инструментот за претпристапна помош (ИПА II), Службен весник на РМ, бр 54, 21 март 2016 год., Достапно на <http://www.sep.gov.mk/data/file/IPA-2014-2020/UREDBA-ZA-IPA.pdf>

¹⁵⁸ Уредба за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите во рамките системот за индиректно управување со ИПА II, Службен весник на РМ, бр 54, 21 март 2016 год., достапно на <http://www.sep.gov.mk/data/file/IPA-2014-2020/UREDBA-ZA-IPA.pdf>

авторизирање, контрола и сметководство на обврски и плаќања и извршување на плаќања.

Имено, органите и структурите во рамки на системот за индиректно управување со ИПА II треба да обезбедат ефективен систем за спречување, откривање и известување на неправилностите, како и преземање на корективни мерки во рамките на своите надлежности. Во суштина, предвидени се две нивоа на одбори за следење со цел обезбедување на кохерентност и координација во спроведувањето на ИПА и вклучување на сите релевантни актери:¹⁵⁹

- Комитет за следење на ИПА (анг. IPA Monitoring Committee – IPA MC). Комитетот за следење на ИПА обезбедува ефикасност, квалитет и кохерентност на спроведувањето на сите програми и операции во однос на остварувањето на целите поставени во финансискиот договор и стратешки документи. Својата работа ја заснова на извештаи од Секторскиот комитет за следење. Комитетот вклучува претставник на ЕК и НИПАК, како копретседавачи, како и претставници на други релевантни национални институции, а може да вклучува и претставници од меѓународни финансиски институции и заинтересирани страни како што се цивилното општество и организација на приватниот сектор. Техничкиот секретаријат на националниот ИПА координатор обавува работи на секретаријатот на Комитетот за следење на ИПА програмата и е одговорен за подготовка и доставување на сите материјали кои Комитетот ги разгледува и за кои расправа.
- Секторски комитет за следење (анг. Sectoral Monitoring Committees – SMCs). Секторските комитети за следење се воспоставени според областите на политиката на ИПА II или според програмата. Тие се состојат од претставници на релевантни национални институции, ЕК и други заинтересирани страни, вклучувајќи и меѓународни финансиски институции.

¹⁵⁹Article 18 and 19 from Commission Implementing Regulation (EU) No 477/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II), Official Journal of the European Union L 132/32
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/20140502-commission-implementing-reg-on-ipa2_en.pdf

Секој секторски комитет обезбедува ефективност, ефикасност, квалитет, кохерентност, координација и усогласеност на спроведувањето на активностите во одредени области на политика или програма. Секторскиот комитет поднесува извештак до Комитетот за следење на ИПА.

За областа земјоделство и рурален развој, министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство воспоставува Комитет за следење на ИПАРД Програмата, а Телото за управување со ИПАРД ја извршува функцијата на Секретаријат на Комитетот за следење на ИПАРД Програмата кој ги подготвува и доставува сите материјали кои се донесуваат односно разгледуваат на состаноците на Комитетот и се грижи за навремено спроведување на насоките и одлуките кои произлегуваат од работата на Комитетот за следење на ИПАРД Програмата.

Органите и структурите во рамки на системот за индиректно управување со ИПА II се предмет на внатрешна ревизија. Раководителот на институцијата корисник е одговорен за обезбедување на внатрешна ревизија на ИПА структурата и/или на акциите кои се во надлежност на истата.

Системот за управување и контрола со ИПА II помошта е предмет на супервизија, контрола и ревизија од страна на Европската комисија, Европската канцеларија против финансиски измами и Европскиот суд на ревизори.

Системот за управување и контрола со ИПА II помошта е предмет на ревизија од страна на Ревизорско тело. Ревизорското тело е експертско тело определено од земјата корисничка на фондови, потполно независно од другата структура на системот, кое е одговорно за верификација на функционирањето на системот за управување и контрола со Инструментот за претпристапна помош. Во Република Македонија е воспоставено ревизорско тело за ревизија на системот за управување со средствата од Европската унија¹⁶⁰. Целта на ревизиите кои ги врши ова Ревизорско тело е да даде мислење за ефективното и стабилното функционирање на системот за управување и контрола со ИПА, како и за

¹⁶⁰ Во јуни 2011 година извршен е упис во Централниот регистар на Република Македонија на Ревизорското тело за ревизија на инструментот за претпристапна помош во Република Македонија како независно правно лице.

веродостојност на сметките и изјавите на трошоци за средствата користени од претпристапната помош на Европската Унија во Република Македонија. Во суштина, ова ревизорско тело дава препораки и го следи спроведувањето и усогласеноста на известувањата за спроведување на програмите на ИПА со прописите на Европската Унија. Ревизија на работењето на Ревизорското тело врши друштво за ревизија, Европската комисија и Европскиот суд на ревизори.¹⁶¹

Важно е да се истакне дека е неопходна соработката помеѓу сите тела кои го сочинуваат системот за децентрализирано управување и контрола со ИПА, како од националните така и од европските институции и крајните корисници на средства.

¹⁶¹ Повеќе на http://www.aaiipa.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=42&Itemid=340&lang=mk

6. Процесот на интеграција на Република Македонија во Европската унија

На почетокот од ова поглавје ќе напоменам дека во целиот труд направена е замена на референцата „Поранешна Југословенска Република Македонија“ со уставното име „Република Македонија“. При цитирање на документи од ЕУ направена е замена на референцата „Поранешна Југословенска Република Македонија“ со уставното име „Република Македонија“.

6.1 Историски развој на односите помеѓу Европската унија и Република Македонија

6.1.1 Чекори кон пристапување во ЕУ

Членството на Република Македонија во Европската унија преставува основна и стратешка цел од своето осамостојување. Во контекст на ова, сметаме дека од фундаментално значење е да се знае што се случувало на патот на Република Македонија кон Европската унија, со цел да се разбере сето она што се случува денес на овој план.

6.1.2 Процесот на стабилизација и асоцијација

Во 1991 година, од денот на осамостојувањето, Република Македонија веднаш беше пресретната со големи предизвици и опструкции во однос на признавањето на уставното име на државата. Но, РМ беше цврсто решена да гради општество во кое ќе се развива демократијата, каде ќе се остварува пазарната економија, каде ќе владее правото и заштитата на малцинските права.

Европската унија со намера да заземе одредена стратегија и став кон државите кои произлегоа од распадот на Југославија, во 1992 година формираше Арбитражна комисија, составена од претседатели на уставни судови на европски држави, предводена од Роберт Бадентер. Задачата на оваа Комисија беше да даде оценка која од новосоздадените држави исполнуваат услови за признавање

како самостојни држави. Оваа Комисија донесе заклучок со која се утврди дека Република Македонија ги исполнува условите за меѓународно признавање.

Понатаму, Република Македонија назначи свој претставник во седиштето на Европската унија, во Брисел, во октомври 1992 година, со што се започна со воспоставување на дипломатски односи со ЕУ. Но, целосни дипломатски односи меѓу Македонија и Унијата се воспоставија во декември 1995 година, кога е отворена и мисијата на Република Македонија во Европската унија. Во април 1997 година е потпишана Спогодбата за соработка меѓу Република Македонија и Европските заедници, како и спогодба во областа на транспортот, а потоа и за текстилот. Спогодбата стапи на сила по ратификација од страна на Собранието на Република Македонија и ја прифати Советот на Европската унија, во јануари 1998 година. Истата година, Европската унија отвори постојано претставништво - Канцеларија на Европската комисија во Република Македонија (претходно беше Делегација на Европската комисија, а сега Делегација на ЕУ во РМ).¹⁶²

Имено, со цел да се воспостави институционална конструкција во согласност со Европската легислатива, во 1995 година започна дијалогот за Спогодбата за соработка и Договор за транспорт помеѓу РМ и Европската заедница (Cooperation Agreement and the Transportation Agreement), кој беше прифатен одобрен на 20 јуни 1996 година ¹⁶³.

Во 1999 година додека Европската комисија работеше на дефинирање на регионален пристап кон земјите од јужна и источна Европа, РМ и ЕК заедно креираа иновативен модел на односи, кој се спои во еден документ што го започнува процесот за Стабилизација и асоцијација (Stabilization and Association Process, SAP) за земјите од јужна и источна Европа. Тоа беше првиот чекор кон можно Европско идно членство. Во меѓувреме, Европската комисија предложи насоки на Европскиот совет во однос на развојот на соработката со РМ и

¹⁶² И Сонцето е ѕвезда - Преговори за членство во Европската унија, Секретаријат за европски прашања, 2009 год., стр.11

¹⁶³ European Commission, 2013. Report from the Commission to the European Parliament and the Council The Former Yugoslav Republic Of Macedonia: Implementation Of Reforms Within The Framework Of The High Level Accession Dialogue And Promotion Of Good Neighbourly Relations.

препорача отварање на преговори за пристапување, со што односите достигнуа повисоко ниво (Difi report, 2010).

Процесот на Стабилизација и Асоцијација е стратегија на ЕУ за Западен Балкан, во поглед на идното пристапување на овие земји. После три циклуси на клучни преговори и пет состаноци на експерти, првичниот документ се заврши во април 2001 година, со потпишување на Спогодбата за Стабилизација и Асоцијација. Кој стапи на сила во април 2004 година. Истовремено беше потпишана и Привремена спогодба за трговија и трговски односи, и истиот стапи во сила неколку месеци подоцна, на 1 јуни 2001 година (Gligorov, 2004).

Договорот за стабилизација и асоцијација е главен стожер (столб) на регулирањето на односите помеѓу Скопје и Брисел. Тој Договор го претставува правниот и институционален скелет на дискусијата со Европската комисија. Таа е составена од дел за либерализација на трговијата, и друг дел за зголемување на регионалната соработка, дел од Копенхашките критериуми, договорот е детален одра на природата на постконфликтната природа на Западен Балкан (на пример, прогласена е заедничка помош со Меѓународниот кривичен трибунал за поранешна Југославија).

Овие Договори се базирани на индивидуални консултации со секоја земја. РМ беше прва која го потпиша договорот и прва земја во која стапи на сила овој Договор. Како што е наведено во член 1 во Договорот за стабилизација и асоцијација, целите на овој договор се: да се даде соодветна структура за политичка дискусија; да се одржат обидите на РМ да развие економска и меѓународна соработка, особено преку усогласување на своето законодавство со европското законодавство; да се поттикнат конкурентни економски односи и постепено да се создава слободна трговска област помеѓу ЕУ и државата; да се промовира регионалната соработка во сите области дадени во Договорот (Popovski, 2014).

Главните тела на Спогодбата за стабилизација и асоцијација е Парламентарниот комитет за стабилизација и асоцијација, Советот за стабилизација и асоцијација - форум за дијалог, Комитет за стабилизација и

асоцијација, каде што се спроведуваат одлуките и седум поткомитети поделени по области, во кои учествуваат и претставници на државните секретаријати од различни министерства. Секретаријатот за европски прашања (СЕП) ја има главната улога во организирањето на средби меѓу различни органи. Нивната заедничка рамка и заедничка работа на органите имаат воспоставеноо чести политички и економски информации кои се разменуваат помеѓу Скопје и Брисел, интензивирање на соработката (Szemplér, 2008).

Во јуни 2003 година во заклучоците на Европскиот совет и т.н. „Солунската агенда за Западен Балкан“, шефовите на државите или владите на земјите членки на ЕУ се согласија дека иднината на Балканските земји е во Европската унија. Со овој документ се утврди тоа дека ЕУ мора да ја изврши улогата на „сидро“ за иновации на Балканскиот регион. Процесот на стабилизација и асоцијација беше зајакнат: според агендата, овие земји ќе достигнат момент на пристапување со користењето на Процесот на стабилизација и асоцијација како главна рамка и инструмент. Во суштина, Процесот на стабилизација и асоцијација се состои од Спогодба (договор) за стабилизација и асоцијација и негова реализација, додека процедурата за пристапување е одвоена, односно доминира на сцената подоцна. Тоа претставува дека Западен Балкан е со перцепција за станување на членка на ЕУ, но без давање на претпристапна позиција (Ristevska Jordanova, 2012).

ССА, како преференцијална спогодба треба да придонесе кон економска и политичка стабилност на земјата и на регионот (стабилизација), како и воспоставување трајни политичко-економски врски меѓу Република Македонија и ЕУ (асоцијација). Целите на ССА беа дефинирани во насока на:¹⁶⁴

- Приближување на регионот поблиску до целосна интеграција во структурите на Европската Унија.

¹⁶⁴ Десет години од спроведувањето на Спогодбата за стабилизација и за асоцијација, Главен уредни Драган Тилев - Скопје:Секретаријат за европски прашања (СЕП), 2014, стр. 12

- Поддршка за брза консолидација на демократијата, владеењето на правото, економскиот развој и структурните реформи, соодветна административна структура и регионална соработка.

- Воспоставување формализирана рамка за политички дијалог, на билатерално и на регионално ниво.

- Промовирање на економските односи, трговијата, инвестициите, политиката на претпријатијата, транспортот и развојот и соработката во областа на царината, со перспектива за поблиска интеграција во светскиот трговски систем, вклучително можноста за воспоставување слободна трговска зона откако ќе биде постигнат прогрес во економските реформи.

- Обезбедување основа за соработка во областа на правдата и внатрешните работи.

- Обезбедување основа за економска, социјална, граѓанска, образовна, научна, технолошка, енергетска и културна соработка, како и соработка во областа на животната средина, преку поддршка на процесот на апроксимација на националното законодавство со тоа на Европската Унија.

Понатаму, во однос на содржината на ССА, во преамбулата на оваа Спогодба се дефинирани взаемните намери на РМ и на ЕУ, но и темелите врз кои тие се договараат. Може да се каже дека еден од клучните столбови на Спогодбата е делот со кој се утврдува динамиката на усогласување на законодавството на РМ со тоа на ЕУ, но и обезбедување на институционална подготвеност за реализација (т.н. *acquis communautaire*, односно регулативи, одлуки, препораки и директиви). Во суштина, во Спогодбата се уредуваат слободното движење на стоките, слободното движење на работниците, понатаму се уредува соработката во делот на правдата и внатрешните работи, посветено е внимание на отварање на можност за соработка во сите сектори од политиката на ЕУ преку институционално поврзување, но и се дефинираше рамката и условите на финансиската соработка која требаше да обезбедува поддршка при реализирање на обврските кои што произлегуваат од Спогодбата. Во последното поглавје, покрај завршните одредби, се дефинира воспоставување на посебни

заеднички институции кои ќе го следат самото спроведување на Спогодбата, а то се следните институции: Совет за стабилизација и за асоцијација (на министерско ниво), Комитет за стабилизација и асоцијација со седум секторски поткомитети и специјална група на следење на реформата на јавната администрација; и Заеднички парламентарен комитет за стабилизација и асоцијација, како заеднички форум каде членовите на Собранието на РМ и на Европскиот парламент можат да ги разменуваат своите размислувања за области кои се од заеднички интерес.

Можеме да констатираме дека со Спогодбата за стабилизација и асоцијација се поставија темелите за понатамошните чекори на пристапување на Македонија во Европската унија. Имено, со оваа Спогодба се воспоставија институционални механизми кои претставуваат основа на комуникацијата помеѓу РМ и ЕУ, односно се обезбеди институционална структура со кои се уредуваат релациите помеѓу РМ и ЕУ.

Исто така може да се забележи дека Спогодбата за стабилизација и за асоцијација (ССА) претставува комплексен меѓународно-правно обврзувачки акт. Во суштина, со потпишувањето на оваа Спогодба, РМ на политички план доби место на држава со перспектива за членство во ЕУ. Имено, преку Спогодбата за стабилизација и асоцијација се обезбедија за РМ можности за трговија, економски развој, но и за регионално интегрирање.

6.1.3 (Кон) започнување на преговорите

Парламентот на Република Македонија во февруари 2004 година ја усвои Декларацијата за поднесување на апликација за членство во ЕУ (Прилог 2¹⁶⁵). На 22 март во 2004 година, за време на официјалната церемонија во Ирска, Република Македонија ја поднесе својата апликација за членство во Европската унија, односно Република Македонија поднесе барање за членство во Европската унија.

¹⁶⁵ Прилог 2 на крајот од докторската дисертација, Хронолошки развој на односите помеѓу Република Македонија и Европската унија до добивање на кандидатски статус.

Според Член 49 од Договорот за Европска унија¹⁶⁶, Советот на министри побара од Комисијата да го презентира својот став во однос на апликацијата на РМ. Имено, во ноември истата година, Европската комисија го објави мислењето за поднесената кандидатура на Република Македонија за членство во Европската унија, препорачувајќи да и се додели статус на земја кандидат за членство во ЕУ.

„Во контекст на овие сознанија, и земајќи ги во предвид особено значителниот напредок на земјата во исполнувањето на законодавната рамка која се однесува на Охридскиот рамковен договор од 2001 година, и четири години од имплементација на Спогодбата за стабилизација и асоцијација (вклучувајќи ја примената на одредбите поврзани со трговијата, во форма на Времена спогодба) Комисијата дава препорака до Советот дека треба да и се додели статус на земја кандидат на Република Македонија. Овој статус е политичко признавање на односот помеѓу ЕУ и РМ на нејзиниот пат кон членство во ЕУ.“¹⁶⁷

Европскиот совет поздравувајќи го Мислењето на Европската комисија во однос на барањето на Република Македонија за членство во ЕУ, на Самитот во Брисел на 17 декември 2005 година одлучи да добие статус на земја кандидат за членство во Европската унија. Веднаш после промоцијата на државата како кандидат, дијалогот помеѓу ЕУ и РМ се интензивираше. Имено, во текот на истиот месец ЕУ објави започнување на Европското партнерство со Западен Балкан, вклучувајќи ги и чекорите кои се потребни да ги преземат земјите со цел продолжување на пристапувањето кон ЕУ¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Член 49 од Договорот за ЕУ: „Секоја европска држава која ги почитува вредностите наведени во член 2 и е посветена на нивно промовирање, може да стане членка на Унијата. Европскиот парламент и националните парламенти ќе бидат известени за апликацијата. Државата апликант потребно е да ја достави својата паликација до Советот, кој постапува едногласно по консултации со Комисијата и после добивање на согласност од Европскиот парламент, кој постапува со апсолутно мнозинство од сите негови членови. Условите за прием и прилагодување кон договорите на кои се заснова Унијата, ќе бидат предмет на договор меѓу земјата кандидат и државите членки. Овој договор се поднесува за ратификација од страна на договорените држави во согласност со нивните уставни барања. Условите за подобност договорени од страна на Европскиот совет треба да се земат во предвид“

¹⁶⁷ European Commission, 2005. Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for membership of the European Union, COM (2005) 562 final.

¹⁶⁸ Ristevska Jordanova, M., (ed.) 2012. Macedonia – EU Accession Brief, Monthly Issue n. 1. Skopje: European Policy Institute.

Во февруари 2008 година Советот го усвои Партнерството за пристапување, инструмент кој овозможува Комисијата да го следи напредокот на земјата во однос на пристапувањето во ЕУ преку годишни извештаи за напредок, за кој Комисијата постави сет од осум приоритети како референтни точки. По објавувањето на Извештаите за напредокот, Советот на министри на ЕУ извлекува заклучоци за нив. Потоа на Самитот во декември, врз основа на овие документи, Европскиот совет донесува одлука за нивото на пристапување на земјата во прашање.

После значајните чекори направени во однос на ССА, достигнувањата во однос на политичките критериуми и *aquis communautaire*, вклучувајќи ги и напредокот во дијалогот за визна либерализација, во октомври 2009 година, во својот годишен документ за европска стратегија, Комисијата препорача до Европскиот совет за формално отварање на преговори со Скопје.

„Република Македонија суштински се осврна на клучните приоритети од Партнерството за пристапување. Врз основа на ова, и во поглед на севкупниот напредок на реформите, Комисијата смета дека земјата ги исполнува политичките критериуми поставени од Европскиот совет во Копенхаген 1993 година и од Процесот за стабилизација и асоцијација. Државата се приближи кон функционална пазарна економија и постигна напредок во голем број на области поврзани со нејзината способност за превземање на обврските од членството. Во контекст на ова, наведените ставови, но земјаќи ги во предвид и заклучоците на Европскиот совет од Декември 2005 година и Декември 2006 година, Комисијата препорача дека преговорите за пристапување кон ЕУ треба да се отворат со РМ.“¹⁶⁹

Комисијата, исто така, препорача насочување кон втората фаза од имплементацијата на ССА, во согласност со член 5 од ССА. Имено, таа сугерира дека Асоцијацијата треба да биде целосно реализирана во текот на периодот на транзиција, максимум од десет години поделени во две фази, со цел прогресивно

¹⁶⁹ European Commission, 2009. Communication From The Commission To The European Parliament And The Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010, COM(2009) 533.

да се постигнат условите од Спогодбата. Всушност, Спогодбата за стабилизација и асоцијација беше склучена во 2009 година. Овие препораки се повторуваат во следните години, но Советот не носи одлука за отварање на преговори со Макеоднија.

Во суштина можеме да заклучиме дека во 2009 година Владата на Република Македонија постигна три главни цели во однос со европскиот процес за пристапување: заклучок за визна либерализација, децентрализирано управување на македонските институции со Инструментот за претпристапна помош (ИПА) и постигнување на одредени стандарди поставени од Комисијата со цел да се започнат преговори за пристапување. Имено, во текот на истата година, после забележлив развој во областа на правдата, одбраната и слободата, на македонските граѓани во Декември 2009 година им се овозможи визна либерализација во Шенген зоната. Исто така се применуваше децентрализиран систем на имплементација (Decentralized Implementation System) и се постигна препорака за отварање на преговорите. Сепак, Владата не успеа да ги спроведе предлозите на Комисијата, со што како последица на тоа повторно не се започнаа преговорите (Sigma, 2012).¹⁷⁰

На 15 март 2012 година во Скопје беше инаугуриран Пристапниот дијалог на високо ниво (HLAD, High level Accession Dialogue). Целта на ХЛАД претставуваше зајакнување на довербата и зајакнување на европската перцепција на државата, но и будење на нов поттик за процесот на реформи за влез во ЕУ. Имено, комесарот Фуле изјави: „ Со него се гради мост кој ќе доведе до преговори за пристапување“¹⁷¹. Главната цел е обид да се постигнат конкретни активности со помош на Европската комисија во пет области, за да се помогне во социјалниот и економскиот развој на земјата: слобода на изразување и професионални стандарди, владеење на правото и основните права, реформи на јавната администрација и изборни реформи, зголемување на пазарната економија. Досега се одржаа повеќе самити. Во 2012 година и покрај политичката криза, се донесоа

¹⁷⁰ Sigma, 2012. Assessment The Former Yugoslav Republic Of Macedonia, Достапно на : http://www.sigmaxweb.org/publications/fYRoM_Assess_2012.pdf

¹⁷¹ Europa Press Releases Database, 2012. Start of the High Level Accession Dialogue with the government of the former Yugoslav Republic of Macedonia, MEMO/12/187, 15/03/2012.

закони и акциски планови поврзани со ХЛАД. Имено, некои цели се постигнати, на пример декриминализација на навредата, воведување на методичка автентичност на изјавите за интереси, и напредок на законите за прислушување. Во последните неколку години е ставен акцент на имплементација на овие цели.

Во 2009 година Комисијата за првпат му даде препорака на Советот да започне пристапни преговори со земјата, но до денеска РМ нема започнато преговори за пристапување во ЕУ. Можеме да констатираме дека македонскиот процес на пристапување е во застој. Имено, во последните две години се случила турбулентни промени во однос на заклучоците во извештаите на Европската комисија. Во суштина, во Извештајот на Европската комисија за Република Македонија од 2014 година, препораката остана но во Извештајот беше истакнат значителен застој на евроинтегративниот процес и констатација дека има видливо назадување на земјата.

Извештајот на Европската комисија за Република Македонија од 2015 година го опфаќа периодот во кој е доминантна сериозна политичка криза во земјата. Имено, Европската комисија и членови на Европскиот парламент го олеснуваа договорот помеѓу политичките партии, при што се претставија "Итни реформски приоритети". Во суштина, во извештајот за напредокот на Република Македонија од 2015 година, препораката за започнување на преговорите за пристапување е замрзната и условена со целосно исполнување на Политичкиот договор (договорот од Пржино од јуни/јули 2015 година) и Итните реформски приоритети. Имено, во овој Извештај фокусот е ставен на внатрешната политика, но и на назадувањето на во политичките критериуми.¹⁷²

¹⁷² COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA Report 2015. Достапен на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

6.2 Реформи и ефекти од претпристапните фондови

Претпристапните фондови на Европската унија имаат улога да им помогнат и стручно да ги поддржат земјите кандидатки во процесот на пристапување во Европската унија. Со оглед на тоа што подрачјето на Западен Балкан беше многу нестабилно речиси цела деценија поради воените судири, Европската унија имаше намера да им помогне на овие земји од Западен Балкан преку конкретни мерки за решавање на прашањата за хуманитарна помош, бегалците и раселените лица, поттикнување на политички и економски процес на помирување и соработка помеѓу земјите кои настанаа со распадот на поранешна СФРЈ. Во суштина тоа беше дел од првобитната цел на воведувањето на КАРДС програмата, но целта на оваа програма се менуваше со текот на времето во согласност со тоа што беше потребно за решавање во сите секторски јавни политики (од економски развој на сите нивоа на власт, конкурентност на економијата, владеење на правото и јакнење на правната држава, преку независно судство, слобода на медиуми, па натаму преку енергетика, инфраструктура и сообраќај, животна средина итн).

Важно е да се истакне дека целиот концепт на развој и соработка е замислен преку проектни активности со цел полесно и побрзо да се овозможи на јавните власти, приватниот сектор и организациите на цивилниот сектор да се прилагодат на правилата кои важат за членките на ЕУ. Поради тоа најголеми средства се даваат преку техничка поддршка односно инструментот Техничка помош и размена на информации (TAIEX - The technical Assistance Information Exchange Office.).

Програмите за техничка поддршка се осмислени како еден вид на краткорочна техничка помош за земјите кандидати и земјите од Западен Балкан за усогласување на нивните правни прописи со правните текови на Европската унија (*acquis communautaire*) и во изградба на административни структури. Оттука примарните целни групи на TAIEX (Техничка помош и размена на информации) го опфаќаат следново: јавната администрација, правдата и внатрешните работи, националното собрание, преведувачи и толкувачи, царинската администрација,

земјоделство и прехранбениот сектор, локалната самоуправа. Според тоа, целта на програмата е овозможување, односно подготовка на претставниците на сите институции да бидат самостојни и подготвени за аплицирање за значајни средства од претпристапните фондови.

Друг важен аспект е реформата на државата и општеството во согласност со промените кои се случуваат во развиените европски земји. Поради тоа, програмата КАРДС е насочена кон помош и поддршка на реформски процеси во јавната администрација, спроведување на процесот на децентрализација, реформи на финансискиот систем, подготовка на проектна документација и вложувања во инфраструктурни проекти. Програмата на одреден начин преку финансискиот аспект ги исполни очекувањата, односно одобрените средства во текот на седум години постоење на програмата во голем дел се реализирани (80% стапка на искористеност на средствата од КАРДС). Очигледно е дека тие финансиски средства не беа доволни за решавање на мноштвото проблеми акумулирани во економски осиромашената и политички изолираната држава каква што беше Република Македонија. Во суштина, средствата од програмата КАРДС и покрај високата стапка на искористеност на овие средства, сепак реформскиот аспект на програмата не ги исполни очекувањата.

Со цел да се олесни функционирањето и користењето на претпристапните фондови и нивната имплементација, Европската комисија донесе одлука за формирање на еден инструмент за претпристапна помош. Суштината на ИПА фондовите претставува обид земјите кандидати да ги прифатат демократските стандарди на ЕУ, децентрализација и демократизација на системот, како и зголемување на надлежностите на локалните власти и нивна вистинска финансиска автономија со цел јакнење на нивните капацитети како услужен сервис за граѓаните, а не како власт над граѓаните. Услугите треба да се креирани според потребите на граѓаните, со што поголема вклученост на граѓаните во процесот на одлучување. Во таа смисла се очекува резултатите да се движат во насока на намалување на корупција, јакнење на правната држава, јакнење на автономијата на судската власт особено во однос на извршната и законодавната власт, како и зголемување на капацитетот на своите служби.

Како што е веќе укажано, средствата од ИПА не се добиваат на подарок, туку за секој проект е потребно подготовка на проектна документација, која вклучува: генерален проект, претходна студија за изводливост (физибилити студија), потврда дека претходната физибилити студија е усогласена со Уредбата за спроведување и Оперативната програма, идеен проект, студија за изводливост, договор за кофинансирање, поедноставена економска анализа, изработка и проверка на Студија за влијанието врз животната средина, главен проект, ревидирање на документацијата (доколку е потребно), проверување на усогласеноста со PRAG (Practical Guide to Contract Procedures for EC external actions¹⁷³) кој во суштина претставува водич за системот на јавни набавки во рамките на ИПА програмата, изведувачки проект. Во тој поглед се воведуваат можеби и построги критериуми за одобрување на средства од ИПА, во однос на претходните програми. Механизмот на функционирање и ист и средствата се дефинираат за седмогодишен буџетски период каде се одредуваат максимални средства на располагање и распределба на годишни трансхи.

Најквалитетните и надобрите проекти се одобруваат на годишно ниво во рамките на дефинирани услови или во рамките на различни сектори со цел да се развијат и подобрат. Колку се постигнувањата на завршените (реализираните) проекти може да се согледа и заклучи преку фактот дека според параметрите на релевантните меѓународни институции не можеме како општество, како држава ни во еден сегмент да се споредиме со развиените европски држави, но и кога се во прашање и земјите од соседството исто така се наоѓаме во лоша положба.

Можеме да констатираме дека евроинтеграцискиот процес тече многу споро, за што говорат и брзината и квалитетот на реформите во нашето општество. Се разбира, целта на претпристапните фондови е да придонесат за реформите и подобра европска интеграција на одредена земја, но тоа во случајот со Република Македонија досега имаше скроман ефект.

¹⁷³ Practical Guide to Contract Procedures for EC external actions, Повеќе на http://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/procedures-and-practical-guide-prag_en

6.3 Придобивки и трошоци од членство во Европската унија

Глобализираното општество и глобалната економија придонесоа за големи промени во современиот начин на живот. Моќностите за развој во глобализираниот свет се базира на знаења, информации, на софистицирана технологија, како и способност за примена на знаења (иновации). Овој процеси укажуваат на централизирани, бавни и неефикасни национални управувачки системи и препорачуваат насочување кон вмрежување на водствата (лидерството), односно кон транснационализација¹⁷⁴. Една од овие наднационални структури е Европската унија.

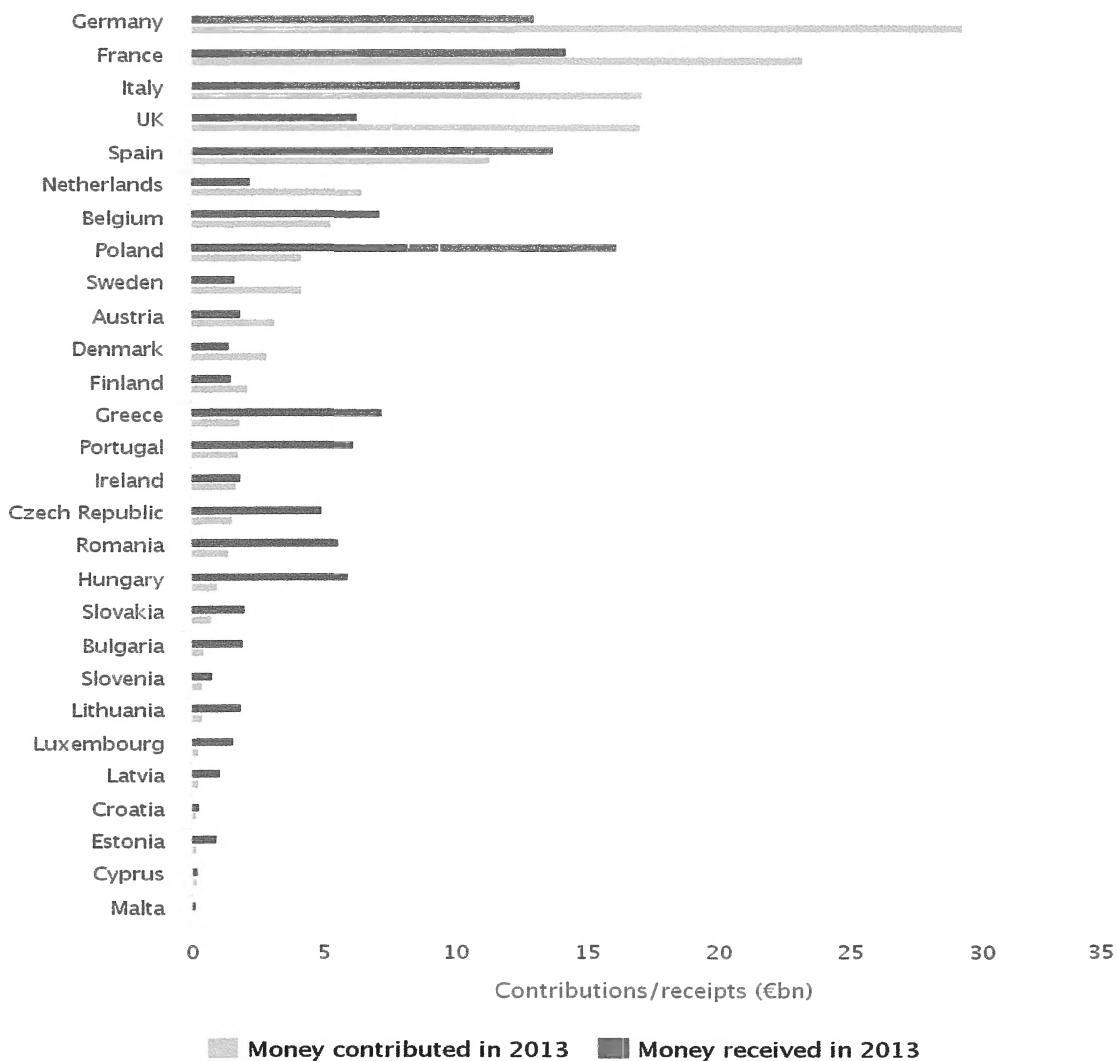
Преку процесот на европска интеграција државата се приближува на клубот на успешни држави, тоа претставува цел процес од придружување кон пристапување на Унијата, но истовремено и процес на транзиција на државата. Постигнувањето на стандардите на Унијата, всушност значи достигнување на одредено економско и политичко ниво на развој на државата. Но, постигнувањето на стандардите на ЕУ значи и дека државата ја исполнува својата основна цел, спроведува реформи.

Со приклучувањето во Европската унија нашата држава може да очекува поголема стабилност на институциите во политичка и економска смисла. Освен овие придобивки, потребно е да се посочи и финансиската корист од самото членство во Унијата, која се манифестира во разликата на средствва кои државите членки ги внесуваат во буџетот на ЕУ и средства кои се добиваат од буџетот на ЕУ.

¹⁷⁴ Ширење на нешто, особено на економски активности преку повеќе нации, држави (наднационални структури).

Графикон 9: Средства кои државите членки ги внесуваат во буџетот на ЕУ и средства кои се добиваат од буџетот на ЕУ во 2013 година

How much countries contribute and get out of the EU pot



Highcharts.com Из

вор: EU Budget: what you need to know, Достапно на

<http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/11221427/EU-budget-what-you-need-to-know.html>

Од Графиконот 9 може да забележиме дека Германија (со 29 билиони евра во 2013 год.) најмногу придонесува во буџетот на ЕУ. Во суштина, евидентно е дека богатите држави, односно државите со развиени и моќни економии, имаат

најголеми придонес во буџетот на ЕУ. Од Графиконот можеме да забележиме и дека Полска во 2013 година била најголем примател на средстав од фондовите на ЕУ во 2013 година (16,2 билиони евра). Во суштина, од графиконот 9 јасно се гледа дека најголеми придобивки имаат слабо развиените држави (Португалија, Полска, Грција, Чешка, Романија). Со оглед на тоа што и Република Македонија спаѓа во група на слабо развиени држави, се чини неизбежен заклучокот дека Република Македонија ќе има голема корист од членството во ЕУ. Сепак, поради слабиот институционален капацитет за повлекување на средства од буџетот на ЕУ, на одредени држави членки им се заканува можноста за трошоците на членството да бидат поголеми од придобивките (од средства кои се добиваат од ЕУ), што може да предизвика и сериозни политички и општествени потреси. Гледано од овој аспект станува уште појасно значењето на изградбата на нашата држава на институционалните капацитети и можности за користење на претпристапните фондови.

Понатаму, со самото пристапување во ЕУ се отвара пристапот до заедничкиот пазар кој ќе овозможи на нашите компании слободно да ги продаваат своите производи насекаде на територијата на Унијата, но и сигурност во однос на квалитетот на стоката.

Република Македонија со пристапувањето во Европскат унија ќе го зголеми својот меѓународен углед и положба во однос на другите меѓународни организации, како што се Светска банка, Меѓународен монетарен фонд, Обединети нации и др. Понатаму, кога Република Македонија ќе стане членка на ЕУ, ќе стане кандидат за еврозоната, за која е потребно исполнување на ригорозни економски услови (долгорочно номинални каматни стапки, висина на буџетски дефицит, јавен долг и др.).

Важна придобивка од самото членство во ЕУ е и политиката за заштита на конкуренцијата која забранува постоење на монопол во ЕУ и секоја земја членка мора да им овозможи на сите да бидат конкурентни на пазарот. Со оглед на тоа дека според сите анализи на реномирани светски организации, Република Македонија се наоѓа многу ниско во успешноста на спроведување на мерки за

антимонополска политика, оваа политика ќе биде многу значајна за нашата држава. Практичните придобивки за граѓаните се гледа во фактот што цените на различни стоки и услуги ќе бидат пониски, бидејќи ќе се спречи монополистите да ги диктираат цените.

Областа на вработувањето е исто така многу важна за граѓаните, бидејќи преку Социјалниот фонд им се помага на земјите членки во промовирање и подобрување на претприемништвото и вработување, развој на образовни политики и адаптирање кон промените на пазарот. Преку поттикнување на образованието и обуките, Европската унија има за цел да ја развие тн. конкурентноста на поединецот, преку која се поттикнуваат граѓаните да се едуцираат и развиваат во насока на индустриска политика (информациски технологии, телекомуникации). За ова постојат најразлични образовни политики во ЕУ.

Политиката за заштита на животната средина во ЕУ произведе голем број на стандарди во оваа област која стануваат задолжителни за секоја држава членка, а кои се однесуваат на загадувачи на животната средина, отстранување и рециклирање на отпад итн. Важен аспект на оваа политика е и тоа што се посветува големо внимание на превенцијата и едукација на граѓаните. Имено, со членството во ЕУ, придобивките за македонското општество во однос на оваа политика ќе бидат следните: воспоставување на критериумите за реализација на мерки за заштита на животната средина (заштитата на животна средина не е високо на агендата на нашата држава, евидентни се недостатоци од инвестиции во овој сектор), подобар квалитет на воздух, управување со отпад, контрола на индустриско загадување, ризикот од ГМО производи на пазарот и др.

Како што постојат придобивки, така секоја нова земја членка со влезот во Европската унија има и трошоци кои можат да се согледаат од поширок политички и општествен аспект, но и преку економска призма. Кога ќе стане членка, Република Македонија ќе пренесе дел од својот суверенитет на институциите на Европската унија, каде ќе мора да се почитуваат и применуваат сите одлуки, правила и принципи. Факт е дека граѓаните ќе имаат слаб увид во работата на

администрацијата во Брисел, и секако тешко ќе можат да ги контролираат одлуките кои се носат во Европскиот парламент, Советот итн.

Со самиот влез во Унијата ќе се зголемат оперативните трошоци на компаниите, што се должи на комплексноста во исполнувањето на процедури и правила кои ги регулираат тие прашања. Со оглед на моменталната состојба и слабостите на македонската економија, тоа претставува еден од поголемите предизвици со кои ќе се соочат нашите економски субјекти во моментот кога нашата држава ќе стане членка на ЕУ.

Понатаму, како еден важен аспект во процесот на придружување на ЕУ, а подоцна и во применувањето е усвојувањето на заедничката правна рамка која брои над 100.000 страни, што за нашата земја ќе претставува објективен и значителен трошок.

Гледано од економска гледна точка, влезот во ЕУ има и економска цена која се рефлектира во издвојување на одредени средства за буџетот на ЕУ. Со оглед на состојбата на економскиот раст и долгорочните проекции за Македонија, ни овој фактор не треба да се игнорира како нешто што нема да претставува сериозен издаток за државата. Се разбира, односот на она што Република Македонија ќе го добие од буџетот на ЕУ и она што ќе го дава во европскиот буџет, покажува дека од економска страна ќе имаме значителна корист.

Предности од проширувањето на ЕУ ќе има и самата Унија (пред се на земјите од Југоисточна Европа), бидејќи ќе се создаде поволна средина за бизнис и компаниите од ЕУ ќе добијат нов пазар каде ќе можат да започнат (или прошираат) свој бизнис. Навистина, Република Македонија претставува многу мал пазар, но преку регионално поврзување и соработка со соседните држави би можела да стане поконкурентен и можеби и посериозен фактор во европски рамки.

Одредени наши производи за кои постои потреба на пазарот на ЕУ (прехранбени и земјоделски производи, суровини) ќе бидат поефтини за граѓаните на ЕУ. Имено, со влезот во ЕУ на Република Македонија и останатите земји од Западен Балкан, ќе се зголеми и буџетот на ЕУ. Понатаму, во однос на

меѓународните односи, Европската унија со поголем број на членки ќе добие посилна преговарчка позиција.

Заклучни согледувања

Процесот на пристапување во Европската унија е од долгорочен карактер и подразбира голема активност на сите нивоа на власта, како и одлучност и одговорност за прафаќање на *правилата на игра* кои владеат во европскиот клуб.

Таков процес мораа да поминат и земјите од централна и источна Европа со цел модернизирање на нивните општества, развивање на економиите и прифаќање на европските достигнувања и вредности. Имено, процесот на пристапување не подразбира само слепо усогласување и усвојување на законската регулатива на Европската унија, туку сеопфатна трансформација на државата, општеството и поединците. Земјите од регионот на тој пат на пристапување во ЕУ имаат различни успеси, некои брзо, а некои побавно ги спроведуваат реформите. Во однос на Република Македонија, процесот на приклучување кон Европската унија, претставува бавен процес, кој во изминатите години се карактеризира со значително уназадување на овој процес како резултат на политичката криза во државата (добивање на условна препорака за започнување на преговори).

Имено, добивањето на Република Македонија на условна препорака за започнување на преговори за членство на државата во ЕУ, јасно го покажува влијанието на политичката криза врз динамиката на евроинтеграцискиот процес на државата. Меѓутоа, покрај решавање на политичката криза, потребно е и спроведување на реформите кои се посочуваат во годишните извештаи на Европската комисија. Во суштина, Република Македонија тие проемени на политичко и економско поле мора да ги направи, не поради Европската унија, туку со цел воспоставување во државата: систем на вледеење на правото и правната држава, зајакнати независни институции, независно судство, борба против корупцијата, поттикнување на економскиот развој и задоволување на интересите на поединците.

7. Истражување за искористеноста на претпристапните фондови на Република Македонија

7.1 Концептуална рамка на истражувањето

Европската унија има развиено финансиски инструменти за спроведување на внатрешна кохезија, внатре во самата Унија и финансиски инструменти за надворешна кохезија (претпристапна помош за земјите аспирантки за членство во Унијата). Имено, кохезиската политика внатре во самата Унија се спроведува во рамките на три главни фондови: Европски фонд за регионален развој (ЕРДФ), Европски социјален фонд (ЕСФ) и Кохезискиот фонд (КФ). Целта на овие фондови е намалување на разликите во развојот помеѓу богатите и сиромашните региони на земјите членки на Европската унија во однос на приходите, богатството и можностите, допринесувајќи за европска кохезија. Додека пак, целите на инструментите на Унијата за надворешна кохезија се подготовка на земјите аспирантки за членство во Европската унија. Имено, Европската унија со цел да им помогне на земјите кандидати во нивната подготовка за пристапување во ЕУ им овозможува финансиска помош. Европската унија оваа помош ја обезбедува во различни форми, чија основна цел е намалување на економските и социјалните разлики помеѓу ЕУ и земјите кандидати за пристапување во ЕУ. Важно е да се напомене дека ЕУ покрај тоа што дава поддршка во процесот на реформи, кои европска интеграција ги подразбира, помошта на ЕУ има улога и да ги припреми земјите кориснички за **спроведување на кохезиската политика на ЕУ**.

Сличноста помеѓу *фондовите на Кохезиската политика* кои се достапни исклучиво за државите членки и *ИПА инструментот* се огледа во одредено совпаѓање на целите, принципите и начинот на управување со средствата. Средствата од фондовите на кохезиската политика се насочени во одреден број однапред утврдени заеднички цели со намера да се оствари концентрација на средствата и нивно насочување онаму каде се најмногу потребни. Од друга страна, основна цел на ИПА е да пружи поддршка во процесот на реформи кои

процесот на европска интеграција ги подразбира и да ги подготви овие земји за користење на средствата од фондовите на Европска унија, после приемот во ЕУ. Но, доколку се спореди намената на секој од фондовите и соодветните на нив ИПА области, јасно се гледа нивното совпаѓање.

Во суштина **практичната цел на ова истражување** е да се дојде до сознанија за тоа колку Република Македонија преку користењето на претпристапната помош е подготвена да ги користи фондовите на кохезионата политика, односно да ја спроведува кохезионата политика на ЕУ.

7.2 Основни претпоставки за успешно користење на претпристапните фондови

Постојат голем број на фактори кои влијаат на успехот на користење на овие фондови. Пред се, ефикасното управување со нив, односно подобрувањето на апсорпцискиот капацитет е од исклучителна важност за изградба на инфраструктура, институции и човечки ресурси. Добро ниво на апсорпција на претпристапните фондови е есенцијален индикатор за подготвеноста на користење на структурните фондови во Европската унија. Понатаму, во процесот на реализација на програмата ИПА важна е свеста на политичката елита за потребата од вклучување на граѓанското општество и локалните заедници во овие програми, но и да се обезбеди транспарентност на трошењето на средствата од фондовите.

Средствата од ИПА не се добиваат на „подарок“, туку за секој проект потребно е да се подготви проектна документација која вклучува: генерален проект; претходна студија на изводливост; потврда дека претходната студија за изведување е усогласена со Регулативата за спроведување и Оперативната програма; идеен проект; физибилити студија; Договор за кофинансирање; поедноставена економска анализа; главен проект; ревидирање на

документацијата (доколку е потребно); проверување на усогласеност со PRAG¹⁷⁵ (Практичен водич за договорни процедури со ЕК за екстерни акции), кој во суштина претставува водич низ системот на јавни набавки кај ИПА програмите; изведување на проектот како и подготовка на барање за големи проекти. Во овој поглед се воведуваат можеби и уште построги критериуми за одобрување на средствата од ИПА во однос на претходните програми. Механизмот на функционирање е ист и средствата се дефинираат во седмогодишен буџетски период каде се одредуваат максимум средства на располагање и распределба на годишни транси.

Најквалитетните и најдобрите проекти се одобруваат на годишно ниво во рамките на дефинираните барања или во рамките на различни сектори со цел нивно развивање и унапредување.

Особено важно да се утврди ефектот кој претпристапните фондови може да го постигнат во однос на земјите кандидати аспиратки за членство во Унијата. Важноста на претпристапните фондови на ЕУ може да се согледа преку следните факти и тоа: првиот факт е дека станува збор за безповратни средства, а другиот факт е дека претставуваат значителен износ на средства (особено кога ќе се спореди во однос на националниот буџет).

Односот помеѓу расположливите и искористените средства директно укажува на апсорпциски капацитети на земјата кандидат за членство во Унијата. Во суштина, апсорпциските капацитети на една држава укажува на односот помеѓу одобрените и договорените, односно исплатените износи на средства. Имено, Европската унија на секоја држава корисничка одобрува фонд на максимален износ на средства. Процентот на искористеност на таа сума укажува на тн. апсорпциски капацитети на земјата кандидат за членство во Унијата. Освен одобрените средства треба уште да се разликува и договорен и исплатен износ на средства. Кога квалификуваните актери ќе поднесат предлог проект и истиот ќе биде одобрен од страна на надлежното тело, тогаш се потпишува договор помеѓу

¹⁷⁵ Practical Guide to Contract Procedures for EC external actions, Повеќе на http://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/procedures-and-practical-guide-prag_en

претставник на Европска комисија и реализаторите на проектот, во кој е дефиниран износот на средства кои ќе бидат исплатени доколку другата страна при реализацијата на проектот ги испочитува сите обврски од договорот. Во овој случај станува збор за договорен износ на средства. На крајот дали тие ќе бидат искористени, односно исплатени на крајниот корисник зависи од тоа дали корисникот (апликантот) правилно го реализирал проектот (или дали се испочитувани сите обврски од договорот). Од ова произлегува дека големата разлика помеѓу одобрените и договорениот износ на средства укажува на недостаток на квалитетни предлози на проекти, а пак големата разлика помеѓу договорените и исплатените средства укажува на проблем во имплементација на проектите.

7.3 Приказ на резултатите од спроведените интервјуа

Во функција на аргументирање на основната теза од која се поаѓа во оваа докторска дисертација како посебна методолошка постапка од квалитативен карактер се примени длабинско интервју со клучни личности во областа на евроинтеграциските процеси. Во суштина, се примени методолошка постапка со која по пат на вербално комуницирање помеѓу истражувачот и интервјуираното лице, односно со водечките актери во адаптацијата и реализацијата на претпристапните фондови во Република Македонија, се доаѓа до емпириски материјали.

Истражувањето се спроведе во период од септември до октомври 2016 година во согласност со поставената цел на истражувањето, за да се дојде до емпириски сознанија колку Република Македонија со користењето на претпристапната помош е подготвена да ги користи структурните фондови и Кохезискиот фонд.

Истражувањето беше осмислено, на тој начин што во подготвителниот период се пристапи кон подготвување на Воведно (пропратно) писмо (Прилог 3), се конструираше Прашалник за планираното интервју (Прилог 4) и се подготви

проформа за потврдување на учество во истражувањето (Прилог 5), односно согласност за реализирање на интервју.

Во суштина, целта на воведното писмо е кратко запознавање и информирање со целта на самото истражување, начинот на инволвирање на лицата кои е предвидено да се интервјуираат, како и обезбедување на анонимност на сите учесници. Имено, гарантирањето на анонимноста на учесниците беше особено важно со оглед на тоа што речиси сите од интервјуираните лица се административни работници во Владата на Република Македонија и Делегацијата на Европска унија во Република Македонија (освен интервјуираните лица од граѓанскиот сектор). Со гарантирање на анонимноста, се обезбеди полесно пристапување, односно согласност за реализирање на самите интервјуа. Од друга страна пак гарантирањето на анонимноста на интервјуираните лица, односно обезбедувањето на етичките принципи¹⁷⁶ резултираше со доверба, но и значително допринесоа за квалитетно спроведување на предвидените интервјуа. Во суштина, на тој начин се обезбеди интервјуираните лица да бидат релаксирани во однос на самата дискусија, за време на интервјуто, но секако и во однос на искажување на ставовите и податоците.

Понатаму, заедно со воведното (пропратното) писмо беше испратен и Прашалник за планираното интервју (Прилог 4) со прашања од отворен карактер, односно прашалник кој во себе има вградено една цврста логичка прогресија. Тоа значи дека веднаш по првото прашање следува друго прашање кое е логичко надополнување на претходното. Во суштина, самиот прашалник се состои од пет недвосмислени, непристрасни прашања, односно пет теми за дискусија. Имено, преку доставувањето на релевантни информации во однос на самото истражување, како и однапред доставените теми за дискусија се обезбеди кредибилитет во однос на влезниот процес во одредена институција. Но, уште

¹⁷⁶ Етичките принципи се вкорените во добрите истражувачки практики. Повеќе за етичките принципи во кодексот на Меѓународната организација на професионални истражувачи (ESOMAR), достапни на https://www.esomar.org/uploads/public/knowledge-and-standards/codes-and-guidelines/ESOMAR_Codes-and-Guidelines_Passive_Data_Collection-Observation-and-Recording.pdf

позначајно, на тој начин се понуди можност на лицата да се подготвотат за темите на дискусија, за самото интервју.

Во подготвителниот процес се подготви и едноставна проформа за потврдување на учество во истражувањето (Прилог 5), односно согласност за реализирање на интервју, која во себе содржи и форма на прецизирање и определување на датум, време и место на одржување на самото интервју.

Во рамките на истражувањето предвидени беа да се спроведат 20 интервјуа, односно интервјуирање на 20 лица, претставници на Делегацијата на Европската унија во Република Македонија, со претствници од ресорните министерства (министерствата за економија, за земјоделство, финансии, труд и социјална политика), Секретаријатот за европски прашања, како и и со претставници на невладини организации. Во суштина предвидено беше да се спроведат интервјуа со 5 лица од секоја од наведените пет институции, но се рализираа 14 интервјуа. Имено, со шест лица не се реализираа интервјуата како резултат на нивно откажување поради измени во нивните професионални обврски и планови. Учесниците во самото истражување беа селектирани според проценка, лица кои директно се инволвирани во реализирањето на претпристапната помош, односно лица за кои сметаме дека се соодветни за споделување на нивните лични ставови во однос на искористеноста на претпристапната помош.

Воспоставувањето контакт, односно влез во институциите во кои треба да се интервјуира претставува важен дел од интервјуирањето. Така, приближувањето до институциите и реализирањето на интервјуата беше овозможено преку веќе постоечки контакти, преку колеги и соработници кои работат во Делегацијата на на Европската унија во Република Македонија, Секретаријатот за европски прашања, ресорните Министерствоа и НВО.

Табела 28: Табеларен приказ на бројот на интервјуирани лица

Примерок	Планираи интервјуа: 20			
	Реализирани интервјуа: 14			
Предвидени претставници од институции/НВО	5 од ДЕУ	5 од СЕП	5 од ресорни министерства	5 од НВО
Интервјуирани од секоја институција	2 од ДЕУ	3 од СЕП	5 од ресорни министерства	4 од НВО

Со ваквиот разновиден состав на лица кои се интервјуирани, сакавме да согледаме кои се ставовите и размислувањата за искористеноста на претпристапните фондови на ЕУ, успешноста, односно неуспешноста во користењето на овие средства на Република Македонија, но и проблемите и пречките за ефикасно користење на средствата од Унијата од различна перспектива.

Интервјуата започнуваа со претставување на целта на истражувањето, воглавно со повторување на воведното писмо кое беше доставено пред почетокот на интервјуто, при што можеше да се забележи особен интерес за темата. Речиси со сите интервјуирани лица бројот и редоследот на прашањата варираа. Генерално може да се истакне дека со интервјуираните лица се водеше разговор во вид на отварање на дискусија за секое од наведените пет прашања, со поставување на прашања, со давање на коментари, односно тези и натој начин се прибираа ставови или оценки на интервјуираните лица за петте теми на дискусија во однос на искористеноста на претпристапните фондови. Но, одредени соговорници, односно интервјуирани лица имаа и контрола над самото интервју, насочувајќи ја дискусијата во насока во која тие преферираат, со цел избегнување на дискусија со „доверливи информации или податоци“.

Во просек интервјуата трааа околу 40 до 45 минути. Потребно време за транскрипција и анализа на самите интервјуа, завземаа во просек два дена за секое интервјуирано лице. Имено, за анализа на интервјуата се примени

содржинска анализа. Искажаните ставови систематски се опишуваат и се класифицираат според категориите на теми, односно прашања/одоговори со намера да се постигнат следните цели:

1. Да се согледа институционална подготвеност и административен капацитет на државата за користење на претпристапните фондови;
2. Да се согледаат недостатоците на менаџирањето на претпристапните фондови;
3. Да се согледаат недостатоците во промоцијата и афирмацијата на претпристапните фондови;
4. Вклученоста на релевантни чинители на општествено во процесот на програмирање на ИПА;
5. Колкава е инволвираноста на Република Македонија во регионалните иницијативи.

На поставените теми за дискусија, лицата кои се интервјуираа дадоа размислувања, ставови за секоја тема одделно. Како генерален заклучок во однос на искажаните ставови и размислувања можеме да истакнеме дека во најголем дел интервјуираните лица имаат слични ставови за одредени теми, односно се согласуваат за одредени прашања, но секако за одредени теми и прашања нивните ставови и размислувања се карактеризираат со противречни мислења, односно интервјуирани лица имаат сосема спротивни размислувања.

7.3.1 Презентирање на прашањата / темите од спроведените интервјуа

1. Институционална подготвеност и административните капацитети на РМ за користење на претпристапните фондови на Европската унија

На прашањето колкав е степенот на институционална подготвеност и административен капацитет на Република Македонија за користење на претпристапните фондови на Европската унија, дел од соговорниците сметаат

дека степенот на подготвеност на Република Македонија е на добро ниво, додека дел од соговорниците сметаат дека е на доволно ниво или помалку од доволно. Во суштина, сите соговорници посочија на комплексноста на евроинтеграцискиот процес.

Интервјуираните лица од Делегацијата на ЕУ сметаат дека степенот на институционална подготвеност и административните капацитети на РМ за користење на претпристапните фондови на Европската унија се на доволно ниво. Понатаму велат дека соодветната правна и институционална рамка е предуслов за апсорпциските капацитети на земјата. Имено, во однос на ова прашање ги искажаа и следните ставови и размислувања:

„Република Македонија како земја кандидат за членство во Европската унија е корисник на средствата од претпристапните фондови на ЕУ. Имено, преку инструментот ИПА, Република Македонија ги користи средствата за спроведување на политички, институционални, економски и социјални реформи во процесот на подготовка за членство во Унијата. Ефикасното управување со финансиските средства од претпристапните фондови зависи првенствено од административните капацитети на сите нивоа на власта и од големо значење е за процесот на подготовка за користење на европските структурни и инвестициски фондови кога земјата ќе стане членка на Европската унија.“

„Под административен капацитет се подразбира способност и вештини на централната и локалната власт во подготовка на планови, програми и проекти, организација и координација помеѓу партнерите, исполнување на административните и барањата за известување, како и финансирање и контрола на имплементација. Генерално најголемите предизвици во однос на апсорпцискиот капацитет се во јавниот сектор, во однос на недостаток или слаба хоризонтална и вертикална координација помеѓу министерствата и различните нивоа на власт, како и недостаток на стручни човечки ресурси ангажирани за управување со средствата од ЕУ на национално, регионално и локално ниво, како и недостиг на средства за кофинансирање на проекти.“

„Јавната администрација во Република Македонија поседува одредени административни капацитети и искуство во процесот на користење на средствата од претпристапните фондови, но потребно е да се сведе на минимум кадровската/партиската флукуација на јавната администрација. За ефикасно користење на овие средства од ЕУ неопходен е квалификуван и искусен кадар, но секако и обука на постојниот кадар во сите релевантни тела. Во однос на вложувањата за подобрувањето на човечкиот капитал во јавната администрација примарно е одговорност на Владата на Република Македонија и ресорните министерства.“

Понатаму, според интервјуираните лица кои се вработени во СЕП административниот капацитет на Р.Македонија за користење на средствата од претпристапните фондови на Европската унија е на добро ниво, посочувајќи одредени препораки кои се во насока на спроведување на поголем број на обуки, со единствена цел за подигнување на уште повисоко ниво на подготвеност и стручност на јавната администрација. Во продолжение се презентираат нивните ставови и размислувања во однос на ова прашање.

„Институциите во Република Македонија веќе располагаат со одреден административен капацитет за користење на претпристапните фондови, а тоа се должи како на искуството во користењето на овие инструменти од нашата земја, така и од низата обуки за зајакнување на капацитетите. Простор за подобрување секогаш постои, а потребно е и континуирано надградување, имајќи ги во предвид промените кои ги следат и самите инструменти на ЕУ за претпристапна помош.“

„Степенот на подготвеност на јавната администрација е на добро ниво. Но, ќе истакнам дека секогаш се соочуваме со недостаток на обуки, експертски обуки поврзани со работата, и најчесто сè она што е поврзано со нашата работа го стекнуваме преку работа, и споделување искуства со колегите.“

Во продолжение следуваат ставовите на лицата од невладиониот сектор, чии размислувања и ставови во однос на административниот капацитет и институциоанлната подготвеност на државата се движат во насока на доволно ниво или помалку од доволно ниво на подготвеност.

„Сметам дека неопходно е зајакнување на административните капацитети на РМ за користење на претпристапните фондови на Европската унија, покрај зајакнувањето на административните капацитети потребна е и подобра координација и обука на институциите и директно инволвираните страни во овие процеси.“

„Потребно е стимулирање на учество на претставници на НВО во формалните структури, во самиот процес на програмирање за ИПА. Во суштина, консултирањето на невладиниот сектор може значително да допринесе при подготовката на стратешките документи. Сметаме дека коментарите и советите од НВО секторот се неискористени. Потребна е многу поинтензивна соработка и координација помеѓу сите засегнати страни.“

Интервјуираните лица од ресорните министерства во однос на прашањето за институционална подготвеност и административен капацитет сметаат дека:

„Јавната администрација во Република Македонија направи огромен чекор со воспоставувањето на структурите за децентрализирано управување со ИПА фондовите коишто беа акредитирани од страна на службите на Европска комисија во 2009-2010 година. Подготовката за акредитација на националните структури претставуваше макотрпен процес којшто траеше неколку години, но можам да потврдам дека за сите коишто беа директно вклучени во тој процес, беше едно огромно искуство на градење на институционални капацитети коишто не се само значајни за спроведување на претпристапната помош од ЕУ, туку имаат и огромно значење за функционирањето и работењето на целата јавна администрација во Република Македонија.

Во контекст на тоа, значајно е да се истакне дека децентрализираното управување со ИПА средствата од Финансиската Перспектива 2007-2013 е првото и единствено искуство за самостојно управување на Република Македонија со ЕУ фондовите, за разлика од Хрватска и Турција, коишто веќе од 2004 година самостојно управуваат со други инструменти на ЕУ.“

„Моето лично видување коешто долги години го промовирам е дека ИПА Инструментот покрај големиот финансискиот бенефит и финансискиот импакт

коишто го има на државата примач на помошта, има и огромно влијание врз развивањето и јакнењето на капацитетите во јавната администрација во повеќе аспекти, меѓу коишто како најзначајни би ги издвоиле следните придобивки:

- Подигање на знаењето на јавната администрација во подготовка на проекти за финансирање од ИПА и стратешки осврт кон планирање на проектите на долг рок, односно развивање на тн. *pipeline of projects* во одделни сектори;
- Поставување на процесот на носење на одлуки во врска со проектните активности на пониско техничко/експертско ниво, со што се ограничува политичкото влијание, но истовремено се зголемува одговорноста на оние што ги носат одлуките;
- Подобро осознавање на принципите на добро-финансиско управување со ЕУ средствата и средствата од Буџетот на Република Македонија;
- Уредување на работните процеси во една организација преку воспоставување на пишани процедури со што се воспоставува контролирана средина на работење;
- Примена на современи алатки во јавната администрација за управување на човечки ресурси, и сл. “

„Сметам дека има огромен напредок кај ИПА структурите во развојот на нивниот административен капацитет во изминатиот период од околу 10 години. Сепак, реално е да се очекува дека овој капацитет и понатаму треба да се јакне и сеуште постои простор за подобрување на јавната администрација во делот на управување со ИПА фондовите. Од друга страна, не треба да се занемари фактот дека правилата за имплементација на ИПА Инструментот се многу комплексни и бараат посветеност и повеќе време целосно да бидат совладани.“

„Исто така, не треба да се заборави дека јакнењето на капацитетите е континуиран процес кој постојано трае. Од тие причини, внатрешни процедури според коишто работат ИПА структурите предвидуваат голем број на алатки со коишто ние преку само - оценување и оценување на телата во рамките на Оперативните структури (пр. подготовка на Анализи на обем на работа и утврдување на оптимален број на вработени во една организација, подготовка на

План за замена и План за утврдување на сензитивни работни позиции, подготовка на регистар за следење на ревизорски наоди и сл.) редовно се следат капацитетите на клучните тела во ИПА структурите и се превземаат корективни мерки доколку е потребно.“

2. Потенцијални проблеми за координирано и поедноставно менаџирање на претпристапните фондови на ЕУ

Интервјуираните лица од СЕП, сметаат дека се спроведени значителни реформи во однос на проблемите за координирано и поедноставно менаџирање на претпристапните фондови. Во суштина, сметаат дека управувањето со фондовите од Европската унија е во прогрес, особено по превземните препораки од новите држави кандидати за членство во Европската унија. Секторот за централно финансирање и склучување договори (ЦФЦД) е сектор во рамките на Министерството за финансии на Република Македонија, кој е надлежен за стабилно финансиско управување со проекти. Имено, ова тело е одговорно за склучување на договори и тендерирање и на интернет страната на ова тело можат да се најдат информации, односно документи за ИПА, релевантни правни акти од Европската комисија, различни упатства и корисни линкови.

Понатаму се истакна дека потенцијалните проблеми за координирано и поедноставно менаџирање на претпристапните фондови на ЕУ, би можеле да се утврдат преку одржување на секторски состаноци на вклучените институции и на ИПА структурата во Република Македонија, каде што заеднички ќе се утврдат потенцијалните проблеми и ризици.

Интервјуираните лица од ДЕУ на ова прашање се изјаснија дека постојат проблеми во однос на менаџирањето на средствата од Европската унија. Имено, потенцијалните проблеми и менаџирањето со ризици и неправилности, согласно ИПА регулативата за имплементација, и за ИПА 1 (2007-2013) и за ИПА 2 (2014-2020) се идентификуваат, но потребно е да се управуваат, и секако неопходно е

да се тежнее кон нивно надминување преку воспоставување на интерни процедури и постапки во рамките на оперативната структура за ИПА. Поради осетливоста на информациите, подробни информации не можеме да дадаме, ниту мислење.

Во однос на интервјуираните лица од ресорните министерства се искажаа следните ставови:

„Хоризонталните клучни тела во рамките на системот за децентрализирано управување имаат голем број на алатки преку коишто ги детектираат тесните грла во системот коишто на некој начин се пречка за поефикасно користење на ИПА средствата. Врз основа на направени анализи, се превземаат конкретни чекори.“

„Потреба е да се има во предвид дека голем број од процедурите се веќе утврдени со Регулацијата на Европска комисија и нивните прирачници за имплементација на претпристапната помош, така што најголем дел од процедурите коишто ги применуваат телата во Системот за децентрализирано управување се градат врз основа на овие правила.“

Сепак, како најзначајни активности кои придонесуваат за поефикасно користење на ИПА фондовите, би ги издвоиле следните:

- Континуиран процес на градење на капацитетите на јавната администрација;
- Јасно утврдени обврски и одговорности на сите нивоа во Системот за децентрализирано управување со ИПА и точно пропишани линии на известување помеѓу различни тела во Системот коишто би обезбедиле навремен проток на информации и подобра координација и меѓу-ресорска соработка; и
- Развивање на политика на мотивирање и задржување на вработените коишто работат на имплементирање на ИПА помошта.“

Интервјуираните лица од НВО секторот сметаат дека постои некоординирано менаџирање на претпристапните фондови, како и некоординирано планирање на програмскиот процес и неговото остварување. Од

суштинско значење е отворена соработка помеѓу институциите, и секако помеѓу институциите и Делегацијата на ЕУ. Самите процедури за управување со средствата од ЕУ е утврдена со регулативи и други официјални документи на ЕУ, и навистина истите се сложени и долги. Сепак, тие велат дека она што е неопходно е нивно почитување и се разбира нивно спроведување. Потребно е обученост за системски пристап во однос на користењето на ЕУ фондовите, со цел координирано менаџирање на претпристапните фондови на ЕУ.

3. Механизми и инструменти за информирање, промоција и афирмација на претпристапните фондови

Една од темите за дискусија за време на спроведените интервјуа која заслужува соодветно внимание од страна на националните органи во контекст на ефективно искористување на фондовите на ЕУ е создавање на механизми за дистрибуција и дисеминација на информации и податоци за инструментот за претпристапна помош.

Интервјуираните лица од ДЕУ во однос на создавањето и развивањето на механизми и инструменти за информирање, како и за промовирање и афирмација на претпристапниот инструмент сметаат дека:

„Секретаријатот за европски прашања треба да изготви Стратегија за информирање и комуникација со граѓаните за чие спроведување треба да се додели соодветен буџет. Треба да се формираат специјални одделенија во секое од надлежните министерства коишто ќе бидат одговорни за промоција на претпристапните фондови под супервизија на Секретаријатот за европски прашања. Координацијата на промотивните активности со Делегацијата на Европската Унија во Скопје е од огромна важност за постигнување на поголем ефект во информирањето на граѓаните за резултатите остварени благодарение на помошта од Европската Унија.“

Од друга страна се истакна дека Делегацијата на ЕУ значително допринесува во однос на овој особено важен развој во јавната сфера. Имено, ДЕУ преку основањето на ЕУ инфо центарот настојува да обезбеди одредено ниво на информираност во однос на европските прашања. Во рамките на ЕУ инфо центарот функционира и библиотека со значителен фонд на достапна литература и публикации. Во суштина основни цели на ЕУ инфо центарот се: подигање на свеста за ЕУ; информирање за институциите, телата на Европската унија; информирање за основните вредности на Унијата; поттикнување на јавни дебати за прашања кои се однесуваат на евроинтеграциските процеси; задоволување на потребите од информации за конкретни групи кои имаат интерес.

Ставовите на интервјуираните лица во ресорните министерства во однос на информираноста и комуникацијата со јавноста за промоција на ЕУ фондовите се следните:

„Лично сметам дека постојат доволно јавно достапни информации за претпристапните фондови и начинот на нивно користење, но во секој случај директната вклученост во имплементација на проектите овозможува поблиску да се осознае природата на спроведување на овие фондови.“

„Најдобар начин за промоцијата и афирмацијата на претпристапните фондови, особено за домашните правни субјекти, може да се направи преку нивна директна вклученост во имплементацијата на овие фондови.“

„Од нашето досегашно искуство во спроведување на дел од фондовите достапни преку ИПА, можам со сигурност да ви потврдам дека се повеќе домашни фирми се јавуваат како изведувачи/добавувачи на различни проекти. Преку имплементирање на проектите, со тек на време, се гледа напредок во совладување на процедурите за имплементација на помошта од страна на домашните субјекти, што е за поздравување. Исто така, можам да ви потврдам дека ако на почетокот домашните компании беа партнери во конзорциуми со странски фирми, сега се повеќе, и тоа успешно настапуваат сами во тендерските постапки.“

Од друга страна, сметам дека во Република Македонија сеуште постои простор за поголема промоција и афирмација, за делот којшто се однесува на тоа кои се активностите и проектите коишто националните структури во соработка со телата на ЕУ се финансираат во државата преку овој Инструмент, а има крајна цел подобрување на животниот стандард на граѓаните. “

„За жал, сеуште прашањето околу промовирање на ИПА проектите кои се спроведуваат во Република Македонија не е системски решено и афирмацијата се сведува во најголем број случаи на самостојно промовирање на проектните активности од страна на проектните тимови.“

Од интервјуираните лица од СЕП во однос на ова прашање ги добивме следните мислења и заклучоци:

„Информираноста на јавноста како и на сите засегнати страни во однос на достапноста и имплементирањето на средствата од ИПА е на добро ниво. Имено, СЕП во соработка со министерствата, ги зајакнува постојните комуникациски содржини и техники и постојано подготвува нови, како за вработените во администрацијата, така и за младите луѓе во основните и средните училишта, и на универзитетите, за општата јавност, но и за скептиците во однос на процесот на европска интеграција. Во суштина на овој начин се обезбедува општ проток на информации за самиот процес на пристапување, како и за ЕУ фондовите.“

„Сметам дека СЕП разви една динамична и информативна веб страна, збогатена со видео, аудио и печатени материјали, со цел да и се помогне на јавноста да ја разбере сложеноста на процесот на пристапување, реформите кои се потребни, можните потешкотии, како и значајните придобивки кои следуваат на крајот од евроинтеграцискиот процес (после самиот прием во Унијата).“

Во однос на интервјуираните лица од НВО за информираноста за користење на средствата од ИПА и придобивките од истите, генерално изнесоа слични размислувања и ставови за превземањето на конкретни мерки со цел поголема информираност на јавноста и заинтересираните страни во овој евроинтеграциски процес.

Имено тие сметаат дека покрај веќе постоечките активности на Владата и на СЕП (преку издавање на разни брошури) потребно е и подобрување на комуникацијата, зголеменување на достапноста на одговорните лица и оддели во соодветните институции кои менаџираат со овие фондови до потенцијалните корисници, транспарентна работа, навремено и соодветно споделување на сите потребни информација за менаџирањето со фондовите, медиумски кампањи, подобрување на координацијата помеѓу одговорните институции како и воспоставување на што поедноставен и инклузивен начин на комуникација помеѓу одговорните за менаџирање на фондовите и заинтересираните страни. Како важен сегмент е и инволвираноста на НВО во промоцијата на овие фондови. Со проблемите напоменати погоре, консултациите со невладиниот сектор можат да им помогнат на властите и да допринесат многу при соодветна промоција, поефикасно користење на фондовите како и при подготвувањето на стратешките документи бидејќи самите НВО се добро запознаени со ситуацијата на теренот.

4. Вклученост на релевантни чинители на општеството во процесот на програмирање на ИПА

Програмирањето на Инструментот за претпристапна помош претставува сложен процес на идентификација на потребите, односно приоритетни цели внатре во поединечни сектори, дефинирање на активности, процедури, како и временски рокови во постапките на подготовка и селекција на предлозите на проекти со кои треба да се допринесе за реализација на утврдени цели. Една од темите за дискусија претставуваше токму вклученоста на релевантни чинители на општеството во процесот на програмирање, и неговото влијание врз апсорпцискиот капацитет на Република Македонија.

Интервјуираните лица од Делегацијата на ЕУ во РМ, во однос на ова прашање ги дадоа следните ставови:

„Во процесот на програмирање на помошта од Европската унија потребно е инволвирање на сите релевантни партнери, како што се национални, регионални, локални и други јавни органи, економски и социјални актери, граѓански

организации и други претставници на граѓанското општество. Имено, самата вклученост на овие актери претставува суштински придонес во однос на самиот процес на програмирање на помошта на ИПА II за Република Македонија. Ова може да се постигне првенствено преку организирање и учество во јавни дебати, формирање на работни групи или комисиии.“

Интервјуираните лица од ресорните министерства и интервјуираните лица од СЕП во однос на ова прашање имаат идентични ставови и размислувања и сметаат дека самата постапка на програмирање се одвива преку сеопфатен консултативен процес во која активно се вклучени сите овластени предлагачи на проекти, Европската комисија, билатерални и мултиратерални донатори, претставници на организации на граѓанското општество, како и единиците на локалната самоуправа. Понатаму тие истакнаа дека рамката за програмирање на ИПА се состои од два типа на стратешки документи и тоа Национален плански документ (на пример документ Национална програма за усвојување на правото на ЕУ, секторска стратегија и други) и Стратешки плански документи на Европска унија (на пример Стратегија за проширување, Индикативен стратешки документ за Македонија 2014-2020 и други). Според нив, вклученоста на сите релевантни чинители на општество во процесот на програмирање, значително влијае врз апсорпцискиот капацитет на Република Македонија.

НВО во однос на прашањето за вклученоста на сите релевантни чинители на општество во процесот на програмирање, го дадоа следното мислење:

„Европската комисија во соработка со Владата на Република Македонија подготви Национален стратешки документ (НСД), во кој се наведени општи насоки за секторите кои ќе бидат финансиски поддржани во периодот 2014-2020 година. Имено, во фазата на подготовка на овој документ кој е од круцијално значење, Европската комисија организираше консултации како со граѓанскиот сектор, така и со други засегнати страни. Но, интересот и учеството на овие важни чинители во општеството се покажа како недоволен за да се даде придонес во подобрувањето на овој стратешки документ. Имено, првите консултативни средби беа организирани во мај 2013 година, каде одзивот на граѓанскиот сектор беше многу

скромен. Причините за слабиот одзив на граѓанскиот сектор се должи поради тоа што ова учество служи само за декор.“

„Граѓанскиот сектор треба да биде консултиран, но и да се земат во предвид и да се разгледаат нивните предлози и мислења. Важно е да се напомене дека граѓанските организации можат да дадат значаен придонес, но и дека се од особено значење за интеграцијата на Република Македонија во Европската унија. Граѓанското општество може значително да влијае на подобрување на Националниот стратемски документ. Сметаме дека е неопходно зајакнување на улогата на НВО секторот, како и интензивирање на структурирана вклученоста на граѓанскиот сектор во програмирањето на ИПА II за Република Македонија.“

5. Вклученост на Република Македонија во регионални иницијативи

Земјите кандидати преку заеднички локални и регионални иницијативи остваруваат повисок степен на социјална кохезија, односно поголеми предности на економски и социјален план. Во овој контекст се наметнува прашањето за вклученоста на Република Македонија во регионалните иницијативи.

Интерјуираните лица од ресорните министерства во однос на вклученоста во регионалните иницијативи ги истакнаа предностите и значењето од ваквата вклученост на државата.

„Во однос на личното досегашно искуство од регионалната соработка, можам да истакнам дека во секој случај е корисна за земјите коишто се вклучени во било која иницијатива којашто има регионален карактер. Скоро секогаш земјите се соочуваат со исти или слични проблеми во определена област, и секоја од нив има различен пристап во нивното решавање, којшто пристап може да се примени во целост или модификуван и при решавањето на истите тие проблеми во Република Македонија.“

Можам да истакнам дека регионалната соработка овозможува формирање на мрежи кои понатаму обезбедуваат соработка помеѓу колегите од регионот или

нивно здружување преку заеднички настап по исти прашање пред меѓународните институции.“

Претставниците од НВО во однос на вклученоста во регионалните иницијативи генерално дадоа слични ставови и размислувања. Имено, го потенцираа значењето и важноста од вклученоста на Република Македонија во најразлични мрежи, регионални иницијативи. Особено го истакнаа значењето на Стратегијата ЈИЕ 2020 која е дизајнирана по теркот на веќе постоечката Стратегија ЕУ 2020 при што главна цел на оваа стратегија е да се одговори на специфичните предизвици во регионот.

„ЈИЕ 2020 базирана е на пет столбови, а еден од нив е „Владеене за развој“ (Governance for Growth), кој пред се е насочен кон антикорупцијата, владеенето на правото и квалитетот на јавните услуги. Антикорупциските мерки предложени во Стратегијата се насочени од засилување на политичката волја, преку зголемена транспарентност и превенција, па се до поголема улога на граѓанското општество. Целокупната стратегија ЈИЕ 2020 е насочена кон соодветно справување со заедничките предизвици во регионот и секако дека оваа Стратегија како и поголема вклученост на Република Македонија во вакви и слични регионални иницијативи е повеќе од значајна не само за земјата така и за целокупниот регион чија што заедничка цел е целосна интеграција на земјите од овој регион во ЕУ.“

Интервјуираните лица од СЕП кои ја потенцираа важноста од вклученоста на државата во регионалните иницијативи ги изнесоа следните ставови:

„Во однос на вклученоста на Република Македонија во регионалните иницијативи, сметам дека Република Македонија треба да продолжи да учествува во регионалните иницијативи бидејќи може да има поголеми предности на економски и социјален план.“

Во однос на интервјуираните лица од ДЕУ, можеме да истакнеме дека вклученоста на државата во регионални иницијативи ја оценуваат како многу значајна, потенцирајќи ја важноста на меѓусебно поврзување и заедничката соработка во регионот. Тие сметаат дека најголемата моќ на регионот е во

отвореноста и обединување, додека најголемата опасност за регионот претставува негова затвореност и поделеност. Во суштина преку вклучување во регионалните иницијативи би се овозможило поголем економски раст во регионот и полесен пристап на земјите од регионот кон ЕУ.

7.4 Ограничувања во истражувањето

Лимитирачки фактор, односно пречка при спроведувањето на истражувањето претставуваше политичката криза која значително резултира со деградација на евроинтегративните процеси во државата. Фокусот на целото општество е кон случувањата на политичката сцена во Република Македонија, така што евроинтеграцискиот процес може да се каже дека е во застој или уназаден како последица на случувањата. Имено, политичката криза во Република Македонија трае веќе неколку години наназад, но нејзиното продлабочување започна уште од парламентарните избори одржани во април 2014 година и која сеуште трае. Чувствителноста на темата во однос на нивото на искористеност на претпристапните фондови на Република Македонија, исто така придонесе кон потешкотиите во спроведување на самото истражување.

Во иднина вакво истражување би било пожелено да се спроведе со интердисциплинарен тим на лица (експерти), со цел да се добие увид во една поголема слика, но и како подлога за што подобри и повеќе објективни заклучоци.

Друг проблем кој треба да го изнесеме е користењето на технички помагала, а во прв ред диктафон или камера. Имено, од ова искуство се забележа дека повеќето интервјуирани лица не сакаат да се снима разговорот со нив. Секако постоја лица, двајца од интервјуираните лица на кои не им пречеше диктафонот (од мобилниот телефон), така што за време на самото интервју сосема се занемари присуството на диктафон. Со цел да се избегнат непријатности, нашата намера беше создавање на поволна клима за интервју и развивање на атмосфера на доверба.

Покрај наведените ограничувања, сепак, земајќи ја во предвид комплексноста на предметот и поставените цели на целото истражување, податоците од емпириското истражување (спроведените интервјуа со лица инволвирани во евроинтеграциските процеси) претставуваат дополнителен извор на сознанија, кои во корелација со другите фактори даваат значајни резултати врз основа на кои можат да се извлечат соодветни заклучоци и препораки.

Заклучоци и препораки

Овој научно истражувачки труд претставува потфат на научна елаборација на претпристапните фондови на Европската унија и нивната важност од аспект на можното значителното влијание врз развојот на Република Македонија, кое води кон подобра подготвеност на државата за користење на фондовите на кохезиската политика на ЕУ. Важно е да се истакне дека ЕУ покрај тоа што дава поддршка во процесот на реформи, кои европска интеграција ги подразбира, помошта на ЕУ има улога и да ги подготви земјите кориснички за спроведување на кохезиската политика на ЕУ.

Имено, темата на трудот е интегрален дел од поширок контекст, односно неразделив дел од Европската унија. За разлика од претпристапните фондови, Европската унија е многу честа тема на научна опсервација, но она со што се карактеризира овој труд е афирмација на функционалниот пристап. Друга специфичност на овој труд е согледување на темата (претпристапни фондови) преку индуктивна-дедуктивена смисла, со што се покажува дека овој инструмент не е еден од многубројните инструменти кои ЕУ со своја одлука може да ги укине секој момент, туку дека се работи за материјализација на основните вредности на кои се заснова Европската унија. Оваа врска е образложена така што прво се укажува на основните вредности на ЕУ, потоа на општата политика на Унијата, како и на јавните политики кои од неа произлегуваат и конечно проектните активности и развојните фондови. И додека во однос на првите два сегмента (вредностите и политиките кои од нив произлегуваат) првенствено се работи за договор на политичките елити, другите два сегмента (проектните активности и развојните фондови) нужно се поврзани за целокупното општество. На овој начин се доаѓа до односот кој во прв момент не е очигледен, а кој постои помеѓу претпристапните фондови и базичните вредности на Европската унија. Ова сознание потребно е да биде водечка идеја на политичката елита во Република Македонија која често овие европски стандарди ги прифаќаат декларативно, не сваќајќи ја во целост нивната суштина и значење. Се добива впечаток дека

политичките елити потребата за интензивно спроведување на претпристапната помош ја разбираат само како задоволување на критериумите за членство во ЕУ, не разбирајќи го овој процес како неопходен процес кој води кон демократизација и интензивен развој на целокупното општество и држава. Во суштина, преку спроведувањето на реформите во државата во рамките на претпристапната помош на ЕУ, се подобрува подготвеноста на државата за користење на фондовите од кохезиската политика на ЕУ.

Имајќи го во предвид наведеното, може да се согледа научната (теоретска), но и општествената (практична) актуелност на овој труд, односно актуелноста на темата на овој труд. Треба да се напомене дека со увидот во фондот на оваа научна област се утврди дека постојат мал број на научни трудови на оваа тема, недостаток на литература и податоци¹⁷⁷. Имено, податоците иако можби во голем дел се достапни, тие се дисперзирани и претставува потешкотија за нивно наоѓање. Институциите се затворени за споделување на информации. Ова во извесна смисла го ограничи ова истражување¹⁷⁸. Од друга страна, воспоставена е методолошка рамка, докажани се сет на претпоставки и овој труд може да биде основа за понатамошно изучување на оваа област.

Кога станува збор за Европската унија, таа е третирана првенствено од функционална и процесна страна и согледана е од аспект на државите членки. Во таквиот пристап клучен е фактот дека за една нова членка од денот на пристапувањето кон полноправно членство таа влегува во систем на заеднички политики и кон единствен пазар. Помеѓу многуте заеднички политики на ЕУ, се истакнува како една од најзначајните кохезиската политика, имајќи го во предвид процентот на буџетот на ЕУ кој е резервиран за нејзино финансирање. Оваа политика непосредно е поврзана со претпристапните фондови, и отука произлегува важноста на оваа политика во овој труд. Оттука кохезиската политика детално е претставена во второто и третото поглавје во кои се покажува дека

¹⁷⁷ Напомена: Стручна литература постои, но се работи главно за водичи, публикации кои имаат за цел да обезедат основни информации, додека пак не постојат или многу малку постојат научни и теоретски трудови.

¹⁷⁸ Како релевантни извори земени се извештаите и официјалните документи на Европската унија.

Европската унија претставува систем на заеднички политики, меѓу кои големо значење се дава на кохезиската политика.

По извршената анализа на јавната политика во својата нормативна смисла (буџет, законодавство, актите со кој е воспоставена, целите кои треба да ги постигне и сл.) следниот чекор е анализа на спроведување на надворешната кохезија на ЕУ. Имено, целите на инструментите на Европската унија за надворешна кохезија се подготовка на земјите аспирантки за членство во Европската унија. Во поглавјето во кое оваа тема е обработена (погледвје 4) преку голем број на податоци се укажува на поврзаноста помеѓу ИПА и кохезиската политика. Во истото поглавје се укажува и на значењето на средствата на претпристапните фондови на ЕУ за развој на државата, односно се укажува на фактот дека средствата од ИПА претставуваат голем развоен потенцијал за Република Македонија, кој директно влијае на развојот и подобрувањето на капацитети за користење на средствата од кохезиската политика на ЕУ. По самото претставување и објаснување на претпристапните фондови (во својата нормативна смисла), се разгледуваат и објаснуват претпристапните фондови од процесна гледна точка.

Првите три поглавја претставуваат теоретска и кохерентна рамка за изучување на предметот на овој труд. Преостанатите поглавја претставуваат дескрипција и објаснување на предметот на овој труд, кој преку теоретско-методолошка рамка претставен во претходните поглавја овозможува согледување на сегашната состојба и проекции за идни перспективи. Имено, во преостанатите поглавја претставени се инструментите за претпристапна помош за 2007-2013 и 2014-2020 година, потоа претставени се искуствата на Република Македонија во користењето на овие фондови и остварените ефекти, и конечно дадени се перспективи за РМ во контекст на понатамошна европска интеграција и неопходните идни реформи на државата.

Како што е прикажано и во трудот Европската унија и претпристапните фондови претставуваат развојна шанса за Република Македонија, подготовка за користење на фондовите на кохезиската политика, па оттука се наметна

прашањето од кои фактори зависи остварувањето, односно реализирањето на оваа можност. За таа цел се примени методолошка постапка со која по пат на вербално комуницирање (спрведување на интервјуа) со водечките актери во адаптацијата и реализацијата на претпристапните фондови во Република Македонија, се доаѓа до емпириски матријали.

Како резултат на добиените емпириски податоци, одговорот на ова прашање е всушност во правилно разбирање и водење на јавните политики, односно на проектните активности, и оспособеност на сите актери во овој процес за квалитетно реализирање на проектните активности во согласност со европските стандарди, односно тн. апсорпциски капацитет, од што многу зависи успехот на една држава за членство во ЕУ (за пристапување во ЕУ), а со тоа и понатамошниот развој на општеството. Накратко, услов за користење на претпристапните, а подоцна и развојните фондови се задоволување на апсорпциските капацитети на РМ, дефинирани како оспособеност (способност) за квалитетно реализирање на проекти.

Откако се согледаа овие сознанија во целина и преку примена на логички правила на изведување заклучоци, се доаѓа до врската помеѓу претпристапните фондови на ЕУ и развојните можности на државата. Според тоа се доаѓа до следните заклучоци:

- Европската унија е систем на заеднички политики меѓу кои големо значење има кохезиската политика;
- За ефективна реализација на развојните политики на ЕУ неопходно е успешно спроведување и користење на претпристапните фондови.
- ЕУ претставува голем развоен потенцијал за Република Македонија;
- Услов за ефективно користење на претпристапните фондови и подоцна развојните фондови во РМ се задоволителни апсорпциски капацитети дефинирани како способност за квалитетно водење на проекти.

- Подобрувањето на квалитетот на човечкиот капитал води кон повеќе и подобри работни места, повисок раст и развој и се разбира покомпетентна администрација;
- Постојењето на функционални институции и развиени административни методи за правилно насочување и користење на претпристапните инструменти го зголемуваат апсорбцискиот капацитет на земјата кандидат;

Значи, поставената хипотеза се покажаа како точна:

Република Македонија како земја кандидат со користењето на претпристапните фондови ја подобрува подготвеноста да ги користи фондовите на кохезиската политика на ЕУ, кои водат кон воспоставување на поголема економска и социјална рамнотежа.

Во суштина се наметнува заклучокот дека претпристапните фондови на ЕУ претставуваат голем потенцијал за економски и социјален развој на општеството, на целата држава. Подигнување на капацитетит на целото општество (сите нивоа на државна и локална власт, како и граѓанското општество во целина) за креирање и квалитетно управување и примена на проекти, општеството во исто време го зајакнува и подобрува демократскиот и развоен потенцијал.

Според севкупната анализа направена во докторскиот труд, анализата на официјалните документи на Европската унија, статистичките податоци на Евростат, Националните документи, анализа на средствата од ИПА фондовите во Република Македонија, спроведените интервјуа со лица инволвирани во реализацијата на ИПА, можеме да го дадеме следните препораки:

1. Подобрување и зајакнување на институционалниот и административниот капацитет на Република Македонија за подобра апсорпција на достапните претпристапните фондови, со цел во иднина државата да биде подготвена за ефективно користење на значително поголемите средства од кохезиската политика на ЕУ;

2. Координирано и поедноставно менаџирање на претпристапните фондови на ЕУ, односно јасно утврдени обврски и одговорности на сите нивоа во Системот за децентрализирано управување со ИПА;
3. Подобрување на механизмите и инструментите за информирање, промоција и афирмација на претпристапните фондови, како и системско решение за промовирање на ИПА проектите кои се спроведуваат во Република Македонија;
4. При подготовка на стратешките документи постојана консултација и поголемо инволвирање на сите релевантни партнери, како што се национални, регионални, локални и други јавни органи, економски и социјални актери, граѓански организации и други претставници на граѓанското општество;
5. Поголема вклученост на Република Македонија во локални и регионални иницијативи за остварување на повисок степен на социјална кохезија, односно поголеми предности на економски и социјален план.

Прилог 1

Кохезиската политика низ времето

1957. Првпат е споменета регионалната разлика во Римскиот договор.

1958. Основан е Европскиот социјален фонд.

1975. Создавање на Европскиот фонд за регионален развој.

1986. Во Единствениот Европски Акт поставени се темелите на *регионалната политика*.

1988. направени по пристапувањето на Грција (1981), Шпанија и Португалија (1986), структурните фондови се интегрирани во сеопфатна *кохезиска политика* (поради прилагодувања)

1993. Со Договорот од Маастрихт се воведува Кохезискиот фонд, Комитет на региони и начелото на супсидијарност.

1994-1999. Двојно се зголемени средствата за фондовите, на износ од третина од буџетот на ЕУ.

1995. Додадена е посебна цел за поддршка на ретко населени подручја во Финска и Шведска.

2000. Лисабонска стратегија ги менува приоритетите на ЕУ кон поттикнување на раст, иновации и отварање на работни места.

2000-2006. Приоритети за овој програмски период се поставени на начин за да ги одржуваат целите на Лисабонската стратегија. Претпристапните инструменти се достапни за државите кои чекаат за придружување на ЕУ.

2004. Придружување на десет нови држави, со што бројот на жители на ЕУ се зголемува за 20%, но БДП за само 5%. Посебен буџет е осигуран за новите држави членки (2004-2006).

2007-2013. за еколошката инфраструктура и мерки за борба против климатските промени е издвоено 30%, а за истражување и иновации 25% од буџетот.

2014-2020. Во тековниот програмски период се воведени поедноставни заеднички правила и се дава поголемо внимание на исходите и резултатите. Буџетот од 351,8 милијарди евра особено се фокусира на 11 тематски цели за помош на исполнување на целите на Стратегијата Европа 2020.

Прилог 2

ХРОНОЛОШКА АНАЛИЗА НА ОДНОСИТЕ МЕЃУ ЕВРОПСКАТА УНИЈА И РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ДО ДОБИВАЊЕ НА КАНДИДАТСКИ СТАТУС

Октомври 1992 г.: Назначување македонски претставник во Брисел.

Декември 1995 г.: Воспоставување на дипломатски односи помеѓу Република Македонија и ЕУ. Ова не можеше да се постигне сè до потпишувањето на времената спогодба со Република Грција како земја-членка на Европската унија.

Февруари 1996 г.: Подигање на постојаната Мисија на Република Македонија во Брисел на амбасадорско ниво.

Март 1996 г.: Република Македонија стана рамноправна членка на ФАРЕ програмата, со што се отвори можност, покрај ургентната и хуманитарна помош, да се користи и помош за поттикнување на структурните промени и забрзување на реформите.

Март 1996 г.: Започнување на преговори за склучување на Спогодба за соработка, Финансиски протокол и Спогодба за транспорт.

Ноември 1996 г.: Прва средба на Делегацијата на Собранието на Република Македонија со Делегацијата на Европскиот парламент за соработка со Југоисточна Европа во ноември 1996 година.

Ноември 1997 г.: Стапување во сила на Спогодбата за транспорт.

Јануари 1998 г.: Стапување во сила на Спогодбата за соработка и основање на Советот за соработка.

Февруари 1998 г.: Донесување на Декларација на Собранието на Република Македонија за развој на односите со Европската унија со која се потврдува политичкиот консензус за членство во Европската унија како стратешка цел на Република Македонија.

Март 1998 г.: Прв состанок на Советот за соработка и назначен прв постојан претставник на Европската комисија во Република Македонија.

Јуни 1999 г.: Усвоен Извештај за можноста за започнување преговори за новата Спогодба за стабилизација и асоцијација (ССА), со позитивни оценки за исполнување на политичките критериуми.

Јули 1999 г.: Лансиран е Процесот за стабилизација и асоцијација за пет земји од регионот, Македонија, Хрватска, БиХ, Србија, Црна Гора и Албанија.

Јануари 2000 г.: Добивање мандат од страна на Советот на министрите на ЕУ, Европската комисија да започне преговори за склучување на ССА.

Март 2000 г.: Подигнување на односите меѓу Република Македонија и ЕУ со отворање на Делегација на ЕУ во Скопје и назначување на прв шеф на Делегацијата на амбасадорско ниво.

Април 2000 г.: Почнување на првата рунда преговори за ССА (5.4.2000 г.). Преговорите за ССА се реализираа во значителен краток период април-ноември 2000 година низ три рунди на главни преговори и пет средби на експертско ниво, односно технички преговори.

Ноември 2000 г.: Парафирање на ССА во Загреб (24.11.2000 г.).

Декември 2000 г.: Стапување во сила на Регулативата на Советот за воведување на трговски исклучителни мерки, како и вклучување на Македонија во Програмата CARDS за 2002-2006 год.

Април 2001: Потпишување на ССА и Времената спогодба (9.4.2001 г.) во Луксембург.

Април 2001: Ратификација на ССА во Собранието на Република Македонија.

Мај 2001 г.: Ратификација на ССА во Европскиот парламент.

Јуни 2001 г.: Стапување во сила на Времената спогодба.

Јануари 2002 г.: Дополнителен Протокол за вино и алкохолни пијалаци и Спогодба за трговија со текстилни производи.

Јуни 2003 г.: Самит во Солун ЕУ - Западен Балкан, зајакнат Процес за стабилизација и асоцијација.

Јануари 2004 г.: Завршен процес на ратификација на ССА во сите земји- членки на Европската унија.

Февруари 2004 г.: Донесување Декларација на Собранието на Република Македонија за поднесување барање за членство во Европската унија.

Февруари/март 2004 г.: Поднесување барање за членство во Европската унија.

Април 2004 г.: Влегување во сила на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, прва од редот на земјите од процесот за стабилизација и асоцијација.

Мај 2004 г.: воспоставување на соработка на Комисијата за европски прашања на Собранието на Република Македонија со Конференцијата на комисиите за

европски прашања на националните парламенти на државите-членки на ЕУ (КОСАК).

Мај 2004 г.: Советот на ЕУ ја разгледа апликацијата на Република Македонија и побара Европската комисија да подготви мислење.

Декември 2005 г.: Европскиот совет поздравувајќи го Мислењето на Европската комисија во однос на барањето на Република Македонија за членство во ЕУ, на Самитот во Брисел на 17 декември 2005 година одлучи да добие статус на земја кандидат за членство во Европската унија.

Прилог 3

Воведно писмо

Почитувани,

Јас сум Марија Вељовска Кондовска, докторанд на Филозофскиот факултет, Универзитет „Св Кирил и Методиј“ во Скопје и Ви се обраќам во однос на моето тековно истражување кое е поврзано со искористеноста на претпристапните фондови на Република Македонија кои се на располагање како земја кандидат за членство во ЕУ, а кое е дел од мојата докторска дисертација.

Вие имате искуство кое би било од особено значење за моето тековно истражување. За таа цел би сакала да Ве замолам да бидете дел од ова истражување и да ги дадете своите лични ставови и мислења во однос на користењето на претпристапната помош од ЕУ. Интервјуата ќе се спроведат во период од септември до ноември 2016 година, во зависност од вашите обврски, а предвидено е да траат најмногу половина час. Сакам да напоменам дека интервјуто и вашите лични податоци ќе бидат од максимална доверливост, вашите ставови и размислувања ќе се користат исклучиво за овие цели и ќе бидат прикажани како дел од целокупното истражување, при што нема да бидат цитирани мислења на поединци.

Искрено се надевам дека ќе пристапите кон согласност за искажување на вашите ставови и размислувања во однос на темата и ќе Ви бидам благодарна доколку ја потврдите Вашата достапност во однос на горенаведената проблематика. Ве замолувам да ја пополните проформата за согласност за реализирање на интервју и определување на датум, време и место на одржување на интервјуто.

Доколку претпочитате пред самото интервју да оствариме разговор или доколку се потребни било какви дополнителни информации, Ве молам контактирајте ме на телефон или преку е-маил адресата.

Со почит,

М-р Марија Вељовска Кондовска

Моб. Тел. 072 211 699

E-mail: ve_marija@yahoo.com

Прилог 4

Полуструктурирано интервју за искористеноста на европските претпристапните фондови (ИПА) на РМ

Ве молам да одговорите на следните прашања кои се однесуваат на користењето и имплементацијата на Република Македонија на Европските фондови за економски и социјален развој (ИПА). Вашите ставови и размислувања ќе ми помогнат во целите на истражувањето кое е дел од мојата докторска дисертација на тема: **ПРЕТПРИСТАПНАТА ПОМОШ КАКО ДЕЛ ОД КОХЕЗИСКАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА**. Информациите и податоците кои ќе ги добијам од вашите одговори ќе бидат анализирани и претставени во овој труд, за да се постигне основната цел на ова истражување, односно да се дојде до сознанија колку Р.Македонија со користењето на претпристапната помош е подготвена да ги користи структурните фондови и Кохезискиот фонд на ЕУ.

Податоци за интервјуираното лице:

1. Пол а) машки б) женски
2. Институција/Оддел
3. Функција
4. Област на вашата експертиза
5. Работно искуство

1. Вложувањата во подобрување на квалитетот на човечкиот капитал во јавната администрација води кон подобра институционална подготвеност и административен капацитет на РМ, но и кон подобар капацитет за подготовка на проекти. Според вашето искуство колкав е степенот на институционална подготвеност и административен капацитет на РМ за користење на претпристапните фондови на Европската унија?

2. На кој начин сметате дека би можеле да се утврдат потенцијалните проблеми за координирано и поедноставно менаџирање на претпристапните фондови на ЕУ?

3. Според ваше мислење како можат да се утврдат и дефинираат недостатоците кои се однесуваат на промоција и афирмација на претпристапните фондови?

4. Програмирањето на Инструментот за претпристапна помош претставува сложен процес на идентификација на потребите, односно приоритетни цели внатре во поединечни сектори, дефинирање на активности, процедури, како и временски рокови во постапките на подготовка и селекција на предлозите на проекти со кои треба да се допринесе за реализација на утврдени цели. Дали сметате дека вклученоста на сите релевантни чинители на општество во процесот на програмирање, влијае врз апсорпцискиот капацитет на Република Македонија?

5. Земјите кандидати преку заеднички локални и регионални иницијативи остваруваат повисок степен на социјална кохезија, односно поголеми предности на економски и социјален план. Каков е вашиот став во однос на вклученоста на Република Македонија во регионалните иницијативи?

Прилог 5

Проформа за потврдување на учество во истражувањето и определување на датум, време и место на одржување на интервјуто

До

Марија Вељовска Кондовска

Од _____

Дата _____

Во однос на вашето барање за реализирање на интервју кое се однесува на користење на Инструментот за претпристапните фондови на Република Македонија, а е дел од вашата докторска дисертација на тема Претпристапната помош како дел од кохезиската политика на Европската унија, би сакале да ве информираме дека се согласуваме да учествуваме во интервјуто, во согласност со долу наведениот термин (време и место):

Датум	Време	Место

Со почит,

Користена литература

Acemoglu, D., and S. H. Johnson. (2006) *Unbundling Institutions.* Journal of Political Economy 113:949–95.

Aigner, D., O'Connor, S., Kacapor-Dzihic, Z., (2013) Ex-Post Evaluations Of Cards Programmes In The Western Balkans (Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Montenegro, Kosovo, and the former Yugoslav Republic of Macedonia)- Final Evaluation Report. Poland: EPRD Office for Economic Policy and Regional Development Ltd

Alighieri Dante, (1559) *De Monarchia*, , достапно на <http://oll.libertyfund.org/titles/alighieri-de-monarchia>

Annex I from Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 /establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), Official Journal of the European Union L 77/11 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf

Article 2 from Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 /establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), Official Journal of the European Union L 77/11 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf

Article 3 from Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 /establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), Official Journal of the European Union L 77/11. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf

Article 8 from Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 /establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), Official Journal of the European Union L 77/11 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf

Bachtler, J., and I. Turok. (1997) eds. *The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds.* London, UK: Jessica Kingsley.

Barca, F. (2009) *An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations,* Independent Report

Prepared at the Request of the European Commissioner for Regional Policy, Danuta Hu"bner, European Commission, Brussels, Belgium.

Barca, F. (2011) *Alternative Approaches to Development Policy: Intersections and Divergences*, OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies. Paris, France: Organisation for Economic Cooperation and Development.

Barca, F., and P. McCann. (2011) Methodological Note: Outcome Indicators and Targets – Towards a Performance Oriented EU Cohesion Policy. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/performance_en.htm

Barca, F., P. McCann, and A. Rodrigues-Pose. (2012) *The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches*, Journal of Regional Science 52:134–52.

Barro, R. J., et.al., (1991) Convergence across states and regions, Brookings Papers on Economic Activity, 1991(1).

Barro, R., Sala-i-Martin, X (2005), *Economic growth*, McGraw-Hill Inc., New York.,

Becker, S., et.al., (2010) *Going NUTS: The Effect of EU Structural Funds on Regional Performance*, Journal of Public Economics, Vol. 94, No. 9.

Bel, G., and X. Fageda. (2008) *Getting There Fast: Globalization, Intercontinental Flights and Location of Headquarters*. Journal of Economic Geography 8:471–95.

Boldrin M. and F. Canova (2001) 'Europe's Regions: Income Disparities and Regional Policies', Economic Policy vol. 16 (32)

Boldrin, M., Fabio C., (2001) *Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies*, Economic policy, Vol. 16, No. 32.

Brikland, Thomas A., (2005) *An Introduction to the policy process*, M.E. Sharpe, New York.

Broersma, L., and J. Van Dijk (2008) *The Effect of Congestion and Agglomeration on mfp-growth in Dutch Regions*, Journal of Economic Geography 8:181–209.

Broersma, L., and J. Van Dijk. (2005) *Regional Differences in Labour Productivity in The Netherlands*. TESSG Journal of Economic and Social Geography Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie 96:334–43.

Brunazzo, Marco. (2010) "Regional Europe." In European Union Politics, edited by Michelle Cini and Nieves Perez-Solorzano Borragan, 291–305. Oxford: Oxford University Press.

Cappelen, A., et.al, (2003) *The impact of the EU regional support on growth and convergence in the European Union*, Journal of Common Market Studies, 41.

Charron, N., V. Lapuente, and L. Dijkstra. (2012) *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU*. Brussels, Belgium: Directorate-General for Regional Policy.

Church, Clive. H. / Phinnemore, David, 2002. *The Penguin Guide to the European Treaties*, London: Penguin Group.

Commission Implementing Regulation (EU) No 477/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II), Official Journal of the European Union L 132/32 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/20140502-commission-implementing-reg-on-ipa2_en.pdf

Consolidated version of the Treaty on European Union. (2010). Official Journal of the European Union, C/83 2010.

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union 2010/c83/01, 30.3.2010. Достапно на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=EN>

Constantin, D., Z. Goschin, and P. McCann, (2012) *Globalisation, the CEECs, and European Policy*, in *Societies in Motion: Regional Development, Industrial Innovation and Spatial Mobility*, edited by A. Frenkel, P. Nijkamp, and P. McCann. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA).

COUNCIL REGULATION (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession.

COUNCIL REGULATION (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and Eastern Europe in the pre-accession period.

COUNCIL REGULATION (EC) No 1628/96 of July 1996, relating to aid to Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia.

COUNCIL REGULATION (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the

Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC.

COUNCIL REGULATION (EEC) No 3906/89 of December 1989 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic.

Cowles, Green Maria & Desmond, Dinan (2004) *Developments in the European Union*, Palgrave Macmillan.

Crujisen, H., et.al., (2002) *Demographic Consequences of Enlargement of the European Union with the 12 Candidate Countries*; Statistics Netherlands, Division of Social and Spatial Statistics, Project-Group European Demography.

Dall'erba, S., Le Gallo, J., (2008) *Regional convergence and the impact of European structural funds over 1989-1999: A spatial econometric analysis*, Papers in Regional Science, 87(2).

Dinan, Desmond. (2000) *Encyclopaedia of European Union*, Colorado: Lunne Reiner Publishers.

Dinan, Desmond. (2005) *Ever closer Union, An introduction to European Integration*, London: Lunne Reiner Publishers.

Directive 2012/27/ on energy efficiency amending directives 2009/125/ and 2010/ 30 EU and repealing Directives 2004/ 8/ and 2006 32/. Official Journal of the European Union, L 315/2012.

Dye, Thomas R., (2002) *Understanding public policy*, New Jersey, Prentice Hall,.

EC (European Commission). (2012) Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund, Commission Staff Working Document, Brussels, 14.3.2012, SWD (2012) 61 Final Part I and II

Ederveen, S., et.al, (2006) *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*, Kyklos, Vol. 59, No. 1.

EU Budget 2012, Financial Report, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2013, стр. 10. Достапно на http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2012/pdf/financialreport-2012_en.pdf

EUR-Lex <http://eur-lex.europa.eu/content/welcome/about.html>

EUROPE 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, European Commission, Brussels, 2010.

European Commission (2009) Cohesion Policy 2009. The Control System for Cohesion Policy. How it works in the 2007-13 budget period. Luxembourg: Publications Office of the European Union, Directorate-General for Regional Policy

European Commission (2004) The Cohesion Fund. Panorama Inforegio. September 14.

European Commission (2007) “Cohesion Policy 2007-13.” Commentaries and Official Texts. January.

European Commission (2008) “Regions 2020: An Assessment of Future Challenges for EU Regions.” Commission Staff Working Document, European Commission, Directorate-General for Regional Policy, Brussels, November 2008, SEC(2008) 2868 Final.

European Commission (2010) Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth Luxembourg: Publications Office of the European Union

European Commission (2010) Investing in Europe: Fifth Cohesion Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Brussels, Belgium: Directorate-General for Regional Policy, European Commission.

European Commission (2011) Directorate-General for Regional Policy, The Role of Regional Policy in the Future of Europe.” Panorama Inforegio, Autumn 39, 2011, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2011) Directorate-General for Regional Policy, “Investing in Europe’s Regions”, Panorama Inforegio, 40, Winter 2011/2012, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2011) Directorate-General for Regional Policy, “The EU Strategy for the Danube Region. A United Response to Common Challenges.” Panorama Inforegio, Spring 37, 2011, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2011) Directorate-General for Regional Policy. Cohesion Policy 2014-20. Investing in Growth and Jobs. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2011) Proposal for the 2014-2020 Multiannual Financial Framework, Publications office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (EC). Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal C 326/47, 26.11.2012, достапен на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

European Commission proposal for the 2014-2020 Multiannual Financial Framework, Publications office of the European Union, Luxembourg, 2011, стр. 6. Достапно на <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/KV3112884ENN-web.pdf>

European Commission proposal for the 2014-2020 Multiannual Financial Framework, Publications office of the European Union, Luxembourg, 2011, стр. 6. Достапно на <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/KV3112884ENN-web.pdf>

European Commission, (2003) General budget of the EU for the financial year 2003, Luxembourg, стр. 12, достапно на http://aei.pitt.edu/42477/1/budget_figures_2003.pdf

European Commission, (2007). Decision 1853 of 30/04/2007 on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for the former Yugoslav Republic of Macedonia. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/mipd_fyrom_2007_2009_en.pdf

European Commission, (2014) *Economic and monetary union and the euro*, Luxembourg: Publication Office of the European Union, page 4-6

European Commission, 2007. Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA).

European Commission, 2014. "Directorate-General for Regional Policy." Panorama Inforegio 48, "Cohesion policy 2014-2020 Momentum builds, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Стр.8-9, Достапно на http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag48/mag48_en.pdf

European Commission, Cohesion policy 2007–13 – Commentaries and official texts, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, стр. 24. Достапно на http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_en.pdf

European Commission, Cohesion policy 2014-2020 http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/

European Commission, COM. (2002). First progress report on economic and social cohesion. Brussels. Retrieved October 22, 2013, from <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0046:EN:HTML>

European Commission, COM. (2005). Third progress report on cohesion: Towards a new partnership for growth, jobs and cohesion. Brussels. Retrieved October 22, 2013, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0192:FIN:EN:PDF>

European Commission, COM. (2011). Communication - Contributing to Sustainable Growth. Brussels. Retrieved November 14, 2013, from <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0017:FIN:EN:PDF>

European Commission, COM. (2011). Seventh progress report on economic, social and territorial cohesion. Brussels. Retrieved October 10, 2013, from <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0776:FIN:EN:PDF>

European Commission, COM. (2013). The European Union explained: Europe 2020: Europe's growth strategy. Brussels. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe_2020_explained.pdf

European Commission, Common Agricultural Policy http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/funding-opportunities_en

European Commission, Common Agricultural Policy http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/funding-opportunities_en

European Commission, Directorate-General for Communication, (2013). The European Union explained: Enlargement. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission, European Maritime and Fisheries Fund https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en

European Commission, Financial framework 2007-2013, достапно на http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fw0713/fw0713_en.cfm#adjust

European Commission, General budget of the European Union for the Financial Year 2013 (The figures), European Union, 2013, стр. 7-9, Достапно на http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2013/budget_folder/FINAL_EN_DG_BUDG_general_budget_2013.pdf

European Commission, History of the policy http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/

European Commission, Indicative Country Strategy Papers, Достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/key-documents/index_en.htm?key_document=080126248ca659ce

European Commission, Instrument for Pre-accession Assistance 2014-2020, A quick guide to IPA II programming, http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/78/248/ipa-quickguide_v0%202.pdf

European Commission, Instrument for Pre-accession Assistance, достапно на http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm

European Commission, Management modes, Достапно на http://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/how-do-we-offer-funding_en

European Commission, Nomenclature of Territorial Units for Statistics, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>

European Commission, Policies, information and services https://ec.europa.eu/info/index_en

European Commission, Principles of Cohesion policy http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/principles/

European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Instrument for the Pre-accession Assistance (IPA2), Brussels, 2011.

European Commission, Proposal for the 2014-2020 Multiannual Financial Framework, достапно на <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/KV3112884ENN-web.pdf>

European Commission, Regional policy 2000-2006 http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/intro/working4_en.htm

European Commission, Regional policy 2007-2013 http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/communication/legislation/2007-2013/

European Commission, Regional Policy 2014-2020, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/

European Commission, Regional Policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/

European Commission, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, and the European economic and Social Committee, 2012 Annual report on financial assistance for enlargement, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en.pdf

European Commission, The European Single Market https://ec.europa.eu/growth/single-market_en

European Commission. (2013). Eight progress reports on economic and social and territorial cohesion. Brussels. The urban and regional dimension of the crisis, Retrieved February, 12, 2013, from

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim8/interim8_en.pdf

European Commission. (2014). Regional Policy – Info regions, Retrieved Mart 12, 2014, from http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_en.cfm

European Council, (2013) Financial Perspective 2007-2013, Brussels.

European Council, Financial Perspective 2007-2013, Brussels, 2013

European Governance, a white paper, Commission of the European Communities, Brussels, 25.07.2001, COM (2001) 428, Достапно: http://europa.eu/rapid/pressrelease_DOC-01-10_en.htm

Eurostat regional yearbook (2011), Publications office of the European Union. http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5729009/RY_CH_INTRO_2011-EN.PDF/4417d11f-b5f7-463e-8348-e00b9a05fbaa

Falcetti, E., Lysenko, T., Sanfrey, P. (2006) *Reforms and growth in transition: re-examining the evidence*, Journal of comparative economics 34.

Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC.

Fournier, Jacques, Administrative reform in the Commission opinions concerning the accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union, Sigma Paper, no. 23.

Freeman, R. B., (1979) Labor economics, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Fukujama Frensis, (2007) Građenje države, upravljanje i svetski poredak u dvadeset prvom veku, Filip Višnjić, Beograd.

General budget of the European Union for the Financial Year (2013) (The figures), European Commission, European Union.

Graton, Es Timoti. (2002) *Istorija sadasnjice, eseji, skice i izvestaji iz Evrope devedesetih*, Beograd: Standard 2

Halmaj, P., Vasary, V. (2010), *Real convergence in the new member states of the European union*, The European journal of comparative economics, Vol.7, n.1.

Held, David, (2003) *The Changing Structure of International Law: Sovereignty Transformed?* in: David Held (ed), Anthony McGrew (ed.), Global Transformation Reader, Polity Press, Cambridge.

Heywood, Paul, E. Jones, M. Rhodes (2002) *Developments in West European politics*, Palgrave Macmillan.

Hiks, Sajmon (2007) *Politicki sistem Evropske unije*, Sluzbeni glasnik, Beograd.

Hix, Simon. (2004) *The political System of the European Union*, 2nd edition. New York: Palgrave

Howlett Michael, M. Ramesh, (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Toronto.

Hurrell, Andrew. (2007) *One World? Many Worlds? The Place of Regions in the Study of International Society*. *International Affairs*, 83(1), 127–46. Достапно на http://mwmt.co.uk/documents/MWML2006_Hurrell.pdf

Ilic-Gasmi, Gordana (2004) *Reforme Evropske unije, Institucionalni aspekti*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd.

IPA I, Regional policy, European Commission,
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/

Janjevic, Milutin (2005) *Ustav Evrope*, Sluzbeni glasnik, Beograd.

Janjevic, Milutin (2008) *Reformski ugovor EU iz Lisabona*, Sluzbeni glasnik, Beograd.

Jordan, Andrew & Adriaan Schout (2008) *The Coordination of the European Union*, Oxford University Press, New York.

Jovančević, R (2008), *Financing of current account defi cit in new Member States*, Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Rijeka, Vol.26, sv.1.

Jovanovic, Miroslav (1985) *Ekonomika Evropske ekonomske zaednice*, Savremena administracija, Beograd

Julian Bergmann and Arne Niemann, (2015) *Theories of European Integration*, поглавје 11, The SAGE Handbook of European Foreign Policy, SAGE

Knezevic, Ivan., Miric, Ognjen., Lazovic, Mirjana., Pejovic, Andrija (2009) *IPA – Instrument za pretpristupnu pomos EU 2007-2013 – Fond za otvoreno drustvo & Evropski pokret u Srbiji*, Beograd.

Krugman, P., (1991) *Increasing returns and economic geography*, *The Journal of Political Economy*, 99(3).

Kuhn Thomas, (1970) *The Structure of Scientific revolution*, (2nd ed.) University of Chicago Press, Chicago II

http://projektintegracija.pravo.hr/download/repository/Kuhn_Structure_of_Scientific_Revolutions.pdf

Laffan, Brigid, and Michael Shackelton. (2000). "The Budget." In Policy-Making in the European Union, edited by Helen Wallace and William Wallace, 4th ed., 211–42. Oxford.

Lee McGowan, (2007) *Theorising European Integration: revisiting neofunctionalism and testing its suitability for explaining the development of EC competition policy?*, European Integration Online Papers, достапно на: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2007-003.pdf>

Lilyanova Velina, The Western Balkans and the EU Enlargement and challenges, European Parliamentary Research Service, Briefing, September 2006, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589791/EPRS_BRI\(2016\)589791_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589791/EPRS_BRI(2016)589791_EN.pdf)

Lnangewiesche, Renate & Toth, Andras (2001) *The Unity of Europe: political, economic and social aspects of the EU Enlargement*, European Trade Union Institute.

Lopandic, Dusko & Kronja, Jasminka (2010) *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu - Evropski pokret u Srbiji*, Beograd.

Marzinotto, B., A (2011), *European Fund for economic revival in crisis countries*, Bruegel, 2011/01.

Mathijesen, P.S. R. F. (2010). *A Guide to European Union Law and Policy*. London:Thomson Reuters, 519-521.

McCormick, John (2007) *The European Union: Politics and policies*, Westview Press.

McMahon, Joseph A., (2000) *The Law of the Common Agricultural Policy*, Pearson Education Limited, Edinburg.

Mearsheimer, J.J. (1990) *Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War*, in International Security. Vol. 15, no. 1

Minić, Jelica & Kronja, Jasminka (2007) *Regionalna saradnja za razvoj i evropsku integraciju - Evropski pokret u Srbiji*, Beograd.

Minkova, M., (2000) *Regional development in the CEESs: the association agreements and EU regional aid policy*. Local government and public service reform initiative discussion paper, Budapest, HU: Local Government and Public Service Reform Initiative.

Miric, Ognjen (2009) *Regionalna politika Evropske unije kao motor ekonomskog razvoja - Evropski pokret u Srbiji*, Beograd.

Mohl, P., Hagen, T., (2010) *Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches*, *Regional Science and Urban Economics*, 40.

Moravcsik, A. (1993) *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, *Journal of Common Market Studies* 31:4 (December)

Moussis, N. (2006). *Access to European Union*. Rixensart. European Study Service, 214-215.

Nugent, Neill (2004) *European Union Enlargement*, Palgrave Macmillan, New York.

Nugent, Neill (2006) *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Macmillan, New York.

Peterson, John, Michael Shackelton (2006) *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, New York.

Proceedings of Centenary Symposium organized by the Commission of the European Communities JEAN MONNET Brussels, 10 November 1988.

Regional policy – inforegio, *Cohesion policy 2014 – 2020*, Достапно на http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/is-my-region-covered/

Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC).

Regulation (EU) No 1300/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1084/2006, Official Journal of the European Union L 347/281. Достапно на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0281:0288:EN:PDF>

Regulation (EU) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006, Official Journal of the European Union L 347/289. Достапно на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0289:0302:EN:PDF>

Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006, Official Journal of the European Union L 347/470. Достапно на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304&from=en>

Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 /establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), Official Journal of the European Union L 77/11.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf

Regulation (EU) No 236/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action, Official Journal of the European Union L 77/95. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/236-2014_cir.pdf

Regulation (EU) No 508/2014 of the European Parliament and of the Council, 2014, on the European Maritime and Fisheries Fund, Article 6 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0508&from=EN>

Regulation 1080/2006, on the Regional Development Fund and repealing Regulation, Official Journal of European Union L 210/2006.

Regulation 1081/2006, on the European Social Funds and repealing Regulation 1784/1999, Official Journal Of European Union, L 210/2006.

Regulation 1083/2006, laying down general provisions on the European Regional Development Fund, The European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation 1260/1999 Official Journal of European Union L 210/ 2006.

Regulation 1083/86, Official Journal of the European Union L 347/2013. Достапна на https://www.mou.gr/elibrary/EC1303_common_20122013_L347_EN.pdf

Regulation 1084/2006, on establishing a Cohesion Fund, Official Journal of European Union, L 210/2006.

Regulation 1299/2013, on specific provisions for the support from European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal, Official Journal of the European Union L 347/2013.

Regulation 1300/ 2013 on the Cohesion Fund and repealing Regulation 1084/2006, Official Journal of the European Union L 347/2013.

Regulation 1301/2013, on the European Regional Development Fund specific provisions concerning the investments for growth and jobs goal and repealing Regulation 1091/2006 , Official Journal of the European Union L 347/2013.

Regulation 1302/2013, on a grouping of territorial cooperation as regards the clarifications, simplifications and improvement of establishing the groupings, Official Journal of the European Union L 347/2013.

Regulation 1303/2013 laying down common provisions on the European Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion fund the European Agriculture Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down the

general provisions on the European Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion fund the European Agriculture Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund an repealing Regulation 1083/86, Official Journal of the European Union L 347/2013.

Regulation 1304/2013, on the European Social Fund and repealing Regulation 1081/2006, Official Journal of the European Union L 347/2013.

Regulation 1311/2013, laying down the multiannual financial framework for the years 2014–2020, Official Journal of the European Union 347/2013.

Regulation No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:EN:PDF>

Regulation No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:EN:PDF>

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

Richardson, Jeremy (2006) *European Union Power and Policy-making*, 3rd edition, Routledge, Abingdon.

Romanczyk, Anna (2012) *The Instrument for Pre Accession Assistance (IPA) 2014-2020* (Analysis of the proposals for 2014-2020), European citizens' action service.

Sabatier, Paul A., (1995) *Political science and public policy in: Public policy: the essential readings*, ed. Stella Z. Theodoulou, Matthew A. Cahn, Prentice Hall, New Jersey.

Santos I. (2008) '*Is Structural Spending On Solid Foundations?*', Policy Brief 02/2008, Bruegel.

Saurugger S. (2014) *Theoretical Approaches to European Integration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

Saurugger S. (2014) *Theoretical Approaches to European Integration*, Palgrave Macmillan, Basingstoke

Schackleton, Michael, (2000) *The Budget, y: Policy making in the European Union*, eds. Wallace H, Wallace W, Oxford University Press, Oxford.

Schütze R, (2015) *European Union Law*, Cambridge University Press.

Single European Act. (1986) Official Journal of the European Communities No L 169/1, <http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/historic%20documents/SEA/Single%20European%20Act.pdf>

Sorensen, Georg, (2004) *The Transformation of the State, Beyond the Myth of Retrat*, Macmillan, New York.

Swann, Dennis (1995) *The Economics of the Common Market, Integration in the European Union*, Eight Edition, Penguin books.

Szemlér, T. (2008) *EU Financial Support for the Western-Balkans: Well-Suited to Real Needs?*, in *Using IPA And Other EU Funds To Accelerate Convergence And Integration In The Western-Balkans*, Budapest: Central European University-ENS, 2008, <http://web.ceu.hu/cens/assets/files/IPA.pdf>

The Phare Programme – Annual Report (1999) Достапно на: <http://www.esiweb.org/enlargement/wp-content/uploads/2009/02/ec-phare-annual-report-1999.pdf>

Treaty of Rome. (1957), Достапен на, http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf

Vanhove, Norbert (1999) *Regional Policy: A European Approach*, Third edition, Ashgate.

Varga J. and J. in 't Veld (2010) 'The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-13 Programming Period: A Model-Based Analysis', *European Economy Economic Paper no.422*.

Wallace, Helen, W.Wallace & M.A.Pollack, (2005), *Policy making in the European Union*, Oxford University Press, New York.

Ward, J. L., (2008). *Dictionary of Project Management Terms*. 3rd Edition. Virginia: ESI International

Wiener, Ajntje & Thomas Diez (2009) *European Integration theory*, Oxford University Press, New York.

Амато, Џулијано (2009) *Европски устав: предмети и документи во правото на Европската унија и на земјите членки*, Просветно дело, Скопје.

Бајхелт, Тим (2005) *Европската унија по проширувањето кон исток*, Фондација Конрад Аденауер, Скопје.

Ванковска, Билјана (2008) *Институции на Европската унија*, Филозофски факултет, Скопје.

Георгиевски, Петре (1998) *Методологија на истражување на општествените појави (воведен текст и избор на текстови)*, Филозофски факултет, Скопје.

Ѓуровска, Милева (2010) Авторизирани предавања по предметот Регионална политика, Филозофски Факултет, Скопје.

Имануел Кант, (1995) Вечни мир: филозофски нацрт, Гутенбергова галаксија, Београд

Имануел Кант, (1995) Вечни мир: филозофски нацрт, Гутенбергова галаксија, Београд

ИПА 2007-2013, Транзициска помош и институционална надградба, Секретаријат за европски прашања, достапно на http://www.sep.gov.mk/content/?id=18#.WAvZ5_I95dg

ИПА 2007-2013, Транзициска помош и институционална надградба, Секретаријат за европски прашања, достапно на http://www.sep.gov.mk/content/?id=18#.WAvZ5_I95dg

Камбовски, Владо (2005) *Правда и внатрешни работи на Европската унија*, Правен факултет „Јустинијан Први“- Скопје, „2-ри Август С“ – Штип.

Карталов, Христо (2005) *Европската интеграција низ економската перспектива*, Филозофски факултет, Скопје.

Лазаров, Лазар (2005) *Европска унија, интеграција и институции* – Факултет за општествени науки, Култура, Скопје.

Рен, Оли (2007) *Следните граници на Европа* – Институт за економски стратегии и меѓународни односи, Скопје.

Секуловска, Габер Билјана (2003) *Меѓународни организации и интеграции*, Економски Факултет, Скопје.

Сичански, Душан (1995) *Федералистичка Будучност Европе*, ИП Просвета, Европа Прес, Суботица, стр.27

Сичански, Душан (1995) *Федералистичка Будучност Европе*, ИП Просвета, Европа Прес, Суботица, стр.27

Славеска, Татјана (2000) *Регионална економска политика на Европската Унија и Република Македонија*, Economy Press, Скопје.