

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

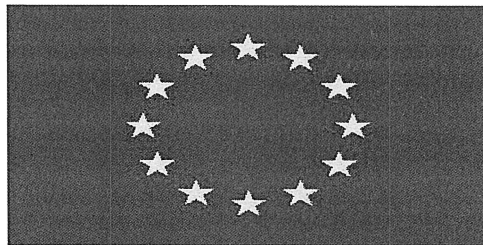
**УНИВЕРЗИТЕТ СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ СКОПЈЕ**

**ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ**

**ИНСТИТУТ ЗА СОЦИОЛОГИЈА**



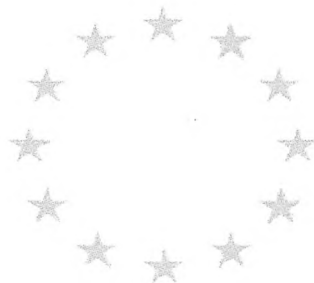
**ПОСЛЕДИПЛОМСКИ ЕВРОПСКИ СТУДИИ ЗА ИНТЕГРАЦИЈА**



**МАГИСТЕРСКИ ТРУД**

**НА ТЕМА:**

**ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНА СОРАБОТКА, ЗА  
ПРИМЕНАТА НА ИПА 2 КОМПОНЕНТА ВО ДОМЕНОТ НА  
ПРЕКУГРАНИЧНАТА СОРАБОТКА**



**Кандидат:**  
**Марија Грубовиќ**

**Ментор:**  
**Проф. д-р Трајан Гоцевски**

**Октомври, 2016**  
**Скопје**

## СОДРЖИНА

<b>ВОВЕД .....</b>	<b>5</b>
<b>ГЛАВА 1</b>	
<b>ЕВРОПСКАТА УНИЈА И НЕЈЗИНИТЕ ПОЛИТИКИ.....</b>	<b>15</b>
1.1. Еволутивен процес на Европската Унија.....	16
1.2. Политиките на Европската унија и задачите кои произлегуваат од нив.....	20
1.2.1. Економска политика на Европската унија.....	20
1.2.2. Монетарна политика на Европската унија.....	21
1.2.3. Социјална политика на Европската унија.....	22
1.2.4. Заедничка надворешна и безбедносна политика на Европската унија .....	22
1.2.5. Политика на граѓански права.....	23
1.2.6. Политика на проширување на Европската унија.....	23
<b>ГЛАВА 2</b>	
<b>ИНСТИТУЦИОНАЛЕН СИСТЕМ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА .....</b>	<b>27</b>
2.1. Структура на Европската унија.....	28
2.2. Совет на Европската унија.....	28
2.3. Европскиот совет .....	30
2.4. Европскиот парламент.....	32
2.5. Европска комисија.....	34
2.6. Судот на правдата на Европската унија.....	37
2.7. Европска централна банка .....	38
2.8. Суд на ревизори.....	40
2.9. Останати тела на Европската унија.....	40

### **ГЛАВА 3**

<b>ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРЕТПРИСТАПНА ПОМОШ-ИПА.....</b>	<b>41</b>
3.1. Инструмент за претпристапна помош-ИПА, програмски период 2007-2013 .....	42
3.2. Структура на ИПА .....	42
3.3. Правна рамка на ИПА .....	43
3.4. Придобивки за Република Македонија .....	43
3.5. Имплементација на ИПА-Децентрализиран систем на управување (ДИС) .....	43
3.6. Повеќегодишна индикативна финансиска рамка (МИФФ).....	45
3.7. Децентрализирано управување.....	47
3.8. Програмирање наспроти проекти.....	53
3.9. Пресек на состојбата на искористеност на средствата од ИПА.....	57
3.10. Планирање и програмирање на ИПА помошта за периодот 2014-2020 (ИПА II).....	59

### **ГЛАВА 4**

<b>ВТОРА КОМПОНЕНТА НА ИПА ЗА ПРЕКУГРАНИЧНА СОРАБОТКА.....</b>	<b>65</b>
4.1. Цел на ИПА втора компонента за прекугранична соработка.....	66
4.2. Надлежна институција за ИПА втората компонента за прекугранична соработка.....	66
4.3. Спроведување на ИПА програмите за прекугранична соработка.....	68
4.4. Администрација на ИПА.....	69
4.5. Видливост.....	71
4.6. ИПА Програма Македонија-Грција.....	72
4.7. ИПА Програма Македонија-Бугарија.....	78
4.8. ИПА Програма Македонија-Албанија.....	83

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

4.9. ИПА Програма Македонија-Косово.....	90
4.10. Програма за Југоисточна Европа-ЕРДФ.....	92

## ГЛАВА 5

### **АНАЛИЗА НА СОСТОЈБАТА НА ИПА ПРОГРАМИТЕ ЗА ПРЕКУГРАНИЧНА СОРАБОТКА.....96**

5.1. Општо за ИПА втората компонента за прекугранична соработка.....	97
5.2. ИПА Програма за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Бугарија.....	99
5.3. ИПА Програма за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Албанија.....	101
5.4. ИПА Програма за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Грција.....	104
5.5. ИПА Програма за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Косово.....	107
5.6. Транснационална програма на државите од Југоисточна Европа.....	108

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА: .....111

ПРЕПОРАКИ: .....118

ЗАКЛУЧОЦИ: .....120

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА: .....122

ИНТЕРНЕТ СТРАНИ: .....126



## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

### ВОВЕД

Европската унија претставува релативно нов политички, економски и меѓународен феномен со одредени специфики, кои за многу автори кои истражуваат различни области претставуваат предизвик за истражување, кое најчесто го спроведуваат со примена на различни методолошки концепти.

Постои голем фонд на книги и теориска литература во областа на економските, политичките, социолошките и правните науки и меѓународните односи.

Според некои истражувања на некои познати аналитичари, Европската унија претставува политички ситем без држава, нешто што е блиску до федерација ама има свој режим. Според други автори таа не е држава, но не е ни обична меѓународна организација, туку таа претставува уникатен облик на модерно владеење со мултинационална, политичка, извршна и правна власт.

Гледано од друга перспектива, Европската унија претставува економска и политичка организација која постојано се развива. Како резултат на нејзината специфична и комплексна институционална структура, како и спецификите при донесување на одлуки, самата Европска унија не може да се класифицира во ниту една позната категорија на меѓународните организации.

Самата примена на комбинација од споделување на власта, како и координација помеѓу државите-членки, ја прави Европската унија синоним за неидентификуван политички објект.

На крајот од 2005 година Република Македонија го доби статусот земја кандидат за членство во Европската унија, а во 2006 година, Европската унија го лансираше финансискиот инструмент ИПА за програмски период 2007-2013.

Инструментот за претпристапна помош (ИПА) е дел од пакетот за надворешни односи на Европската Унија. ИПА, како и останатите елементи од тој пакет, претставуваат голема можност за рационализирање и поедноставување на постапките на Комисијата и подобрување на кохерентноста и координираноста во активностите на Комисијата.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонентата во доменот на прекуграничната соработка

Основната цел при креирањето на ИПА беше да се осовремени целокупната претпристапна помош, под една единствена рамка, како и да се обединат под иста регулатива земјите кандидатки за членство (Турција, и Македонија) и земјите потенцијални кандидатки за членство (Албанија, Босна и Херцеговина). Со ова, ИПА ги замени дотогашните инструменти: Помош за Полска и Унгарија за економска реконструкција (Фаре), Претпристапен Инструмент за структурни политики (ИСПА), Специјалната претпристапна програма за земјоделство и рурален развој (САПАРД) и Претпристапниот инструмент за Турција, како и Помошта на Заедницата за реконструкција, развој и стабилност (КАРДС). Правната рамка за ИПА е дефинирана во Регулацијата (ЕЗ) бр. 1085/2006 на Советот, од 17 јули 2006 година, која го воспостави Инструментот за претпристапна помош (ИПА) во обид да се подобри ефикасноста на надворешната помош од страна на Заедницата. Со цел подетално регулирање на процесот на спроведување на ИПА, изготвена е една единствена спроведувачка регулатива (со опфат врз сите пет компоненти од ИПА, имајќи ги во вид одделните својства на поединечните ИПА компоненти), Регулацијата (ЕЗ) бр. 718/2007 од 12 јуни 2007 година за спроведување на Регулацијата (ЕЗ) бр. 1085/2006 на Советот, за воспоставување Инструмент за претпристапна помош (ИПА)<sup>1</sup>.

Во однос на искуствата од КАРДС и Фаре, може да се констатира дека ИПА ги надминува рамките и на двата инструменти, по обем на средства и потенцијални области на финансирање. Република Македонија, само во еден кус период, до 2001 година, ги користеше ФАРЕ фондовите, при што успеа да реализира и неколку покрупни инфраструктурни проекти (патна мрежа). Со процесот на стабилизација и асоцијација, воведен е инструментот КАРДС првенствено наменет за градење на капацитети на институциите, што е само една од петте компоненти на ИПА.

КАРДС се реализираше преку Европската агенција за реконструкција, со несекогаш целосна вклученост на Владата. За разлика од КАРДС, кај ИПА целосната одговорност за програмирање и имплементација почива на моделот на децентрализирано управување т.е. на целосен ангажман токму на државните институции.

---

<sup>1</sup> Влада на Република Македонија, СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЕВРОПСКИ ПРАШАЊА, СЕКТОР ЗА КООРДИНАЦИЈА НА ЕУ ФОНДОВИ И ДРУГА СТРАНСКА ПОМОШ, ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРЕТПРИСТАПНА ПОМОШ (ИПА)-факти, статус, поставеност-Скопје, јули 2009, стр.3.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Во процесот на евроинтеграциите, Република Македонија како земја кандидат од 2005 година за влез во Европската унија, го користи Инструментот за претпристапна помош ИПА.

Основна намена на Инструментот за претпристапна помош ИПА е новиот клучен инструмент на претпристапната стратегија на Европската комисија (ЕК). ИПА е воспоставен како резултат на реформата на Европската комисија за надворешна помош, при што правната рамка за регулирање на односите беше продолжена со подготовката на Новата финансиска перспектива 2007-2013. ИПА е формиран како единствен претпристапен инструмент за периодот 2007 - 2013 година, кој ги замени претходните програми за помош како PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS и Инструментот за претпристапна помош за Турција. ИПА е основана со Регулацијата на Советот бр. 1085/2006 од 17 јули 2006 година (ИПА Рамковна регулатива), додека правилата за спроведување на ИПА беа воспоставени со Регулацијата на Европската комисија бр.718/2007 од 12 јуни 2007 година (Регулатива за спроведување на ИПА).

Главната цел на ИПА е да им помогне на земјите во нивното усогласување со стандардите и политиките на Европската Унија, вклучувајќи го и правото на Европската Унија (*acquis communautaire*), во процесот на нивно пристапување кон Европската Унија. Целта на ИПА е да им помогне на овие земји да ги исполнат претпристапните критериуми, како и политичките, економските и правните критериуми од Копенхаген за членство во ЕУ, преку зајакнување на капацитетот на администрацијата и подготовка за програмирање, управување и спроведување на Кохезивниот, Структурните фондови и фондовите за Рурален развој на ЕУ по нивно пристапување во Унијата.

За да може овој инструмент да стане оперативен Европската унија има направено фондови за користење на средства.

Инструментот за претпристапна помош-ИПА (2007 -2013) е сочинет од 5 компоненти:

- Компонента 1 – Транзициска помош и институционална надградба;
- Компонента 2 – Прекугранична соработка;
- Компонента 3 – Регионален развој;
- Компонента 4 – Развој на човечки ресурси;

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

### ●Компонента 5 – Рурален развој;

Компонента 1 – Транзициска помош и институционална надградба се однесува на помошта од Европската унија, која преку оваа компонента е всушност помош за градење на капацитетите на институциите и поддршка за исполнување на критериумите поврзани со усвојувањето на правото на Европската унија. Таа претставува и фонд со кој ќе се покриваат мерки од компонентите 3, 4 и 5, а воедно, преку оваа компонента се поддржува учеството на Република Македонија во програмите и агенциите на Заедницата. Финансиската помош од оваа компонента се реализира како национална и регионална.

Компонента 2 – Прекугранична соработка. Основна цел на компонентата за прекугранична соработка е да ја негува стабилноста, безбедноста и просперитетот што е заеднички интерес на засегнатите земји и да го охрабри прекуграничниот хармоничен, избалансиран и одржлив развој. Во рамките на втората компонента на ИПА, Република Македонија продолжи со прекуграничната соработка со земјите членки на ЕУ – Република Бугарија и Република Грција, која се одвиваше во рамките на програмата КАРДС. Воедно, во рамките на оваа компонента, Република Македонија остварува прекугранична соработка со Република Албанија и со Република Косово, а во блиска иднина и со својата северна граница, Република Србија. Република Македонија учествува и во Транснационалната програма за Југоисточна Европа, продолжение на програмата КАДСЕС.

Компонента 3 – Регионален развој. Со компонентата за регионален развој се поддржуваат земјите за развој на политики, како и за подготовка за спроведување и управување со кохезивната политика на Заедницата, особено за нивна подготовка за Европскиот фонд за регионален развој и Кохезивниот фонд. Компонентата поддржува 3 главни области: транспорт, животна средина, регионална конкурентност.

Компонента 4 – Развој на човечки ресурси. Оваа компонента има за цел да ги поддржува земјите кандидатки во развојот на политики, како и во подготовката за спроведување и управување со кохезивната политика на Заедницата, особено во смисла на нивна подготовка за Европскиот социјален фонд (ЕСФ). Истата е во согласност со Европската стратегија за вработување и ревидираната Лисабонска стратегија и ги зема

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

предвид целите на Заедницата на полето на вработувањето, социјалното вклучување, образование и обука, еднаквост на половите.

Компонента 5 – Рурален развој. Целите на компонентата за рурален развој се: подобрување на пазарната ефикасност и примена на стандардите на Унијата; да поддржи подготвителни активности за примена на агроколошките мерки и локалните стратегии за рурален развој и да поттикне развој на руралните економии. Владата на Република Македонија иницијално ги определи следниве сектори како приоритети кои ќе бидат поддржани со ИПАРД: месо и млеко,овошје и зеленчук и грозје и вино.

Стратегиската кохерентна рамка е стратегиски документ за национални инфраструктурани приоритети кој ги опфаќа компонентите на човечки ресурси и регионален развој; обезбедува концентрација на помошта околу ограничен број на приоритети и обезбедува конзистентност и надополнување помеѓу националните приоритети и приоритетите на Заедницата (МИПД) и различните оперативни програми за двете компоненти.

Во ИПА Компонента 2 – Прекугранична соработка, застапени се следните ИПА програми за прекугранична соработка:

### **Република Македонија и Република Албанија**

Специфични цели на Програмата се: поттикнување на прекуграничниот економски, еколошки и социјален развој преку економски развој со акцент на унапредување на туризмот, одржлив развој на животната средина со акцент на заштитата, унапредувањето и управувањето на природните богатства и екосистеми и социјална кохезија и културна размена преку активности од луѓето за луѓето и од институции за институции. Заедничкиот технички секретаријат е лоциран во Струга, а подрачната канцеларија е во Елбасан, Република Албанија. Во пограничниот регион се вклучени пелагонискиот, југозападниот и полошкиот регион на македонска страна и регионите на Дибер, Корча и Елбасан со на албанска страна.

### **Република Македонија и Република Бугарија**

Специфични цели на Програмата се: забрзување на одржливиот економски развој во прекуграничниот регион, промоција на социјалната кохезија и прекугранична

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

соработка, и развивање на привлечноста и квалитетот на живот во прекуграничната област. Заедничкиот технички секретаријат е лоциран во Кустендил, Република Бугарија, а подрачната канцеларија е во Струмица. Во пограничниот регион учествуваат југоисточниот, североисточниот и источниот регион на македонска страна и округот на Благоевград и Кустендил на бугарска страна.

### **Република Македонија и Република Грција**

Специфични цели на Програмата се: економски развој на пограничните региони; унапредување на инфраструктурата за туризам и транспорт, како и подобрувања на животната средина и активности од луѓето за луѓето. Заедничкиот технички секретаријат е лоциран во Солун, Република Грција, а подрачна канцеларија има во Битола. Во пограничниот регион се вклучени пелагонискиот, вардарскиот, југоисточниот и југозападниот регион на македонска страна и регионите на Лерин, Пела, Серес и Солун на грчка страна.

### **Република Македонија и Република Косово**

Заедничкиот технички секретаријат е лоциран во Куманово, а подрачна канцеларија има во Гнилане, Република Косово. Во пограничниот регион се вклучени:

- Полошкиот регион, кој што вклучува 9 општини: Гостивар, Врапчиште, Маврово и Ростуша, Тетово, Боговиње, Брвеница, Желино, Јегуновце и Теарце.

- Скопскиот плански регион опфаќа 17 општини: Арачиново, Чучер-Сандево, Илинден, Петровец, Сопиште, Студеничани, Зелениково. Градот Скопје е административна единица, исто така вклучува 10 општини: Аеродром, Бутел, Чаир, Центар, Гази Баба, Ѓорче Петров, Карпош, Кисела Вода, Сарај и Шуто Оризари.

Североисточен регион вклучува 6 општини: Кратово, Крива Паланка, Куманово, Липково, Ранковце и Старо Нагоричане

Програмската област во Косово ги вклучува следните економски региони;

Источен економски регион (подобна област), кој е составен од општините Гнилане, Каменица, Витина, Новоберда, Урошевац, Качаник, Штрпце, Хани и Елезит.

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Јужен економски регион (подобни област), кој е составен од општините Призрен, Сува Река, Малишева, Драгаш, Раховец, и Мамуша

Централен економски регион, во него се вклучени општините: Приштина, Липјан, Фуше Косове, Дренас, Обилиќ, Подујево.

### **Северна граница**

Во однос на северната граница, средствата за прекугранична соработка со северната граница за 2007 година се префрлени во Програмата со Албанија. Средствата за 2008 година се додадени кон компонента 1 – фише за интегрирано гранично управување. Веднаш по целосното созревање на условите за програмирање на Оперативна програма за северната граница, Република Македонија ќе пристапи кон програмирање на Оперативната програма, со цел целата територија на Република Македонија да биде вклучена во ИПА-прекугранична соработка.

### **Транснационална програма за Југоисточна Европа**

Транснационалната програма, главно, се фокусира на следните подрачја: иновации; животна средина; пристапност; одржлив урбан развој. Во рамките на глобалната цел на Програмата ќе се развиваат транснационални партнерства за работи од стратегиска важност заради подобрување на процесот на територијалната, економската и социјалната интеграција, и да се придонесе кон кохезија, стабилност и конкурентност.

Спроведувањето на ИПА подразбира Комисијата и земјите кориснички да потпишат рамковни спогодби (PC/FA) со цел да ги утврдат начелата на нивната соработка според оваа регулатива. Република Македонија и Европската комисија потпишаа рамковна спогодба, која е, исто така, ратификувана од Собранието на Република Македонија на 30 јануари 2008 година, а стапи во сила на 4 март 2008 година – и тоа за првите четири ИПА Компоненти.

Овој магистерски труд се базира и се фокусира на истражување на фондовите од ИПА 2 (втора) Компонента за прекугранична соработка. Да се утврдат намените на средствата. Да се утврди во кои области Република Македонија учествувала во користење на овие средства.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Предмет на истражувањето:

Предметот на ова истражување произлегува од самиот наслов. Во согласност со тоа, предметното определување на овој магистерски труд подразбира поимовно и категоријално определување на низа фундаментални основи за истражување.

Предмет на истражување на овој магистерски труд е втората компонента на ИПА-Прекугранична соработка. Во рамките на втората компонента на ИПА, Република Македонија ќе продолжи со прекуграничната соработка со земјите членки на Европската унија – Република Бугарија и Република Грција, како и со земјата кандидат Република Србија и потенцијалните земји за влез во Европската унија, како што се Република Албанија и Република Косово, и Транснационалната програма за Југоисточна Европа.

Низ ова комплексно и сложено истражување ќе се анализира Инструментот за претпристапна помош – ИПА за програмски период 2007-2013, втората компонента од ИПА за прекугранична соработка.

Цел на истражувањето:

Целта на ова истражување е да се истражат инструментите кои што Европската унија ги имплементира преку ИПА фондовите, во овој случај преку ИПА 2 (втора) Компонента за прекугранична соработка, дали се доволно искористени. Да се анализираат досегашните искуства и да се дадат препораки што понатаму треба да превземе Република Македонија за да може поефикасно да ги користи ИПА фондовите.

Главното истражувачко прашање на овој магистерски труд е прашањето „дали Република Македонија е активно вклучена во користење на средствата од ИПА 2 Компонента за прекугранична соработка и дали средствата кои што се искористуваат се користат доволно, и дали институциите во државата кои работат со овие средства, како и апсорпционите капацитети се доволно информирани и запознаени со користење и намената на овие средства?“.

Главна научна цел на ова истражување е да се направи анализа на употребата на средствата од ИПА 2 Компонента за прекугранична соработка во Република



## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонентата во доменот на прекуграничната соработка

Македонија. Истражувањето ќе даде една општа слика за тоа каква е моменталната состојба во Република Македонија, со изнаоѓање на позитивните и негативните страни.

Заклучоците на овој магистерски труд ќе допринесат кон подобрување на институционалните капацитети, се со цел подобро имплементирање и искористување на правилен начин на средствата од ИПА 2 Компонента за прекугранична соработка.

Основна цел на истражувањето е преку соодветна теоретска и емпириска анализа да се истражат инструментите кои што Европската Унија ги спроведува преку Инструментот за претпристапна помош ИПА, поточно преку ИПА 2 Компонента за прекугранична соработка. Преку целите на ова истражување ќе се види колку средства Европската Унија и доделува на користење на Република Македонија. Ќе се утврдат намените на тие средства. Со целите на истражување на овој труд ќе се истражува во кои области Република Македонија учествува во користење на овие средства. Ќе се анализираат досегашните искуства и ќе се дадат препораки што понатаму треба да превземе Република Македонија за да може поефикасно да ги користи средствата од ИПА 2 Компонента за прекугранична соработка.

Со ова истражување ќе се придонесе кон унапредување на сите аспекти на искористување на средствата кои се дел од ИПА 2 Компонента за прекугранична соработка. Цел на овој труд е да се дополнат знаењата и да се поттикнат на размислување сите учесници во искористувањето на ИПА 2 Компонента за прекугранична соработка, како и да се поттикне на нивна меѓусебна соработка.

Во овој магистерски труд предмет на истражувањето се теоретските аспекти на Инструментот за претпристапна помош ИПА, со посебен осврт на ИПА 2 Компонента за прекугранична соработка. На Оперативните програми со кои Република Македонија заедно ги користи средствата од оваа Компонента на ИПА.

Теоретското определување на ова истражување ќе се одреди преку релевантните гледишта за ИПА 2 Компонента за прекугранична соработка и нејзината корисност и други карактеристики.

Со цел да се операционализира предметот на истражувањето, потребно е да се изврши дефинирање и операционализирање на основните поими. Тоа се состои од одредување на чинителите на предметот што ќе бидат истражувани и временски и дисциплинарно димензионирани.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонентата во доменот на прекуграничната соработка

Проблемот на истражувањето е да се види институционалната рамка за прекугранична соработка и да се видат административните капацитети и абсорбционите капацитети дали можат да ги користат тие фондови.

На крајот од трудот, во заклучните согледувања од ова истражување ќе излеземе со ставот дека институционалната соработка, за примена на ИПА 2 (втората) компонента е функционална, што може да се види и од добрата искористеност на ИПА средствата од оваа ИПА програма, но и кои мерки треба да се превземат за да се зајакнат капацитете на институциите и да се дополнат нивните знаењата и да се поттикнат на размислување сите учесници во искористувањето на ИПА 2 Компонента за прекугранична соработка, како и да се поттикне на нивната меѓусебна соработка.

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

**ГЛАВА 1**

**ЕВРОПСКАТА УНИЈА И НЕЈЗИНИТЕ ПОЛИТИКИ**

## 1.1. Еволутивниот процес на Европската унија

Почетоците на сегашната Европската унија лежат во периодот непосредно по завршувањето на Втората светска војна. Таа беше формирана како резултат на потрага по стабилност во Западна Европа. Слична потрага за стабилност се случуваше во исто време во државите на Централна и на Источна Европа, но исходот беше многу различен од обидите за интеграција во Западна Европа. Европската унија не беше првиот обид за интеграција, ниту пак беше единствениот обид за време на првите 10 години по Втората светска војна. Бројни меѓународни организации беа основани во периодот од средината на 40-тите до крајот на 50-тите години на минатиот век. Европската унија претставува специфичен облик на поврзување на повеќе самостојни држави, заради остварување на определени заеднички цели. Таа е специфичен облик на сојузничтво затоа што содржи и федерални и конфедерални елементи, а притоа не е ниту федерација како сложена држава, ниту конфедерација како сојуз од држави.<sup>2</sup>

Треба да се истакне дека Европската унија од самиот почеток на формирањето беше замислена како голем политички проект, односно политичка унија која подоцна треба да прерасне во европска федерација на земјите кои ќе застанат зад идејата што ја покренал Жан Моне и Роберт Шуман, за ставање на француската и германската индустрија за челик и јаглен под заедничка капа, која на јавноста на транспарентен начин и ги претставила економските причини за една таква интеракција.<sup>3</sup>

Обединувањето на Европа во поширока смисла, што тече од 1945 година, во 1949 беше институционализирано како поврзување на 10 држави околу темелните европски вредности (слобода, демократија, владеење на правото, човекови права и права на припадниците на малцинствата), т.е. како обединување во политичка смисла во рамките на регионалната меѓународна организација од класичен меѓудржавен вид-Совет на Европа, со седиште во Стразбур, Република Франција. Истата година се случи и евро-атлантското интегрирање на 12 држави со сферата на одбраната, во рамките на НАТО алијансата, чие седиште е во Брисел, Кралството Белгија.

Поврзувањето на Европа во потесна смисла беше економската интеграција што почна да се обликува во педесеттите години од минатиот век преку трите европски

<sup>2</sup> Гоцевски Т., Бакрески О., Славески С., Европската унија низ призма на Европската безбедност, Филозофски Факултет, Скопје, 2007, стр.37.

<sup>3</sup> Гоцевски Т., Бакрески О., Славески С., Георгиева Л., Интересите на Република Македонија во градењето на Европската безбедност, МАНУ, Центар за стратемски истражувања – Скопје, Филозофски Факултет – Скопје, 2008, стр.27.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

заедници – Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ), Европската економска заедница (ЕЕЗ) и Европската заедница за атомска енергија (ЕВРОАТОМ), основани од шест држави: Република Франција, Сојузна Република Германија, Република Италија, Кралствата Белгија и Холандија и Кнежевството Луксембург.

Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ) беше основана со Парискиот договор (18.04.1951/25.07.1952) како прва меѓународна супранационална (наддржавна) организација, воопшто, рамка на политиката на ефикасното и координираното производство и потрошувачка на јагленот и челикот. Суштината што ја исполнуваше вака поставената форма беше високо специјализираниот пазар на шесте држави-основачи на производите стратешки не само за нивните воени индустрии туку и за целокупниот економски развој.

Европската економска заедница (ЕЕЗ) беше воспоставена со Првиот римски договор (25.03.1957/01.01.1958) како рамка во која прогресивно (од најниското-зона на слободна трговија, преку царинска управа, потоа заеднички пазар, па единствен пазар, конечно заокружен како внатрешен пазар до највисокото ниво-економска и монетарна унија) требаше да се достигне целосна економска интеграција. Популарниот назив за оваа заедница беше Заеднички пазар во чии рамки функционираа четирите големи столбови – слободата на движење на лица, стоки, услуги и капитал.

Европската заедница за атомска енергија (ЕВРОАТОМ) беше воспоставена со Вториот римски договор (25.03.1957/01.01.1958) – база на формално-правните претпоставки на вториот специјализиран пазар, на атомската енергија, односно на политиката на производство и дистрибуција на овој вид енергија во државите-членки, на продажбата на нејзините вишоци во трети држави, генерално, на нејзината примена за мирољубиви цели.

Институционалната структура на заедниците беше значително поразлична од организационата структура на традиционалните форми на меѓувладино организирање, како и од оние на модерните парламентарни демократии. За да не се триплира институционалната инфраструктура на ЕЗЈЧ, паралелно со склучувањето на двата Римски договора беше склучена и Конвенцијата за некои институции заеднички за трите заедници. Имено, правосудната институција на ЕЗЈЧ – Судот на правдата и Заедничкото собрание како претставничка институција станаа заеднички, (официјалниот назив за првата беше Суд на правдата на Европските заедници, а втората институција беше преименувана во Парламентарно собрание и под тој назив

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

функционираше до 1962 година, кога донесе одлука да се преименува во Европски парламент – назив што правно беше санкциониран дури во 1987 година). Но, секоја од заедниците и понатаму поседуваше посебна институција со извршни овластувања (ЕЗЈЧ – Високата власт, а ЕЕЗ и ЕВРОАТОМ – Комисија) и втора институција со надлежност за утврдување на законодавството (трите совети на министри). Втората фаза на институционално рационализирање на заедниците беше заокружена со стапување во сила на Договорот за фузионирање (08.04.1965/01.07.1967), врз чија основа, покрај претходно основаните единствен Суд и Парламент, беше воспоставена и единствена Комисија и Совет на Европските заедници.

Триаголникот Комисија – Парламент – Совет беше средиштето на легислативниот (законодавниот) процес. Иницијативата ја имаше Комисијата, со определена улога и на Парламентот, законодавната надлежност беше поделена меѓу Советот и Парламентот, а определени супсидијарни тела – Комитетот на регионите и Економско-социјалниот комитет имаа советодавна улога. Генерално, извршната надлежност беше сконцентрирана во Комисијата, но често со делегирана моќ од Советот, што ја задржуваше контролата преку структурата на комитетите и соработката со државите-членки. Судот на правдата вршеше правосудна контрола врз распределбата на овластувањата меѓу институциите и меѓу заедниците и државите-членки.

Правните акти што се усвојуваа во рамките на опишаната законодавна процедура се нарекуваа извори на секундарното право (регулативи, директиви и одлуки), односно го сочинуваа секундарното (внатрешното) право на заедниците. Тие мораа да бидат во согласност со актите со кои се конституираа заедниците и подоцна Унијата, познати како примарни извори, односно акти на примарното (надворешното) право на заедниците.

Правната природа на правото на заедниците, вообичаено се дефинира преку следниве формулации на Судот на правдата: „нов и сопствен правен поредок“; „независен извор на правото што поради сопствената специјална и изворна природа не би можел да биде надминат со акти на внатрешното право“ или „автономен правен систем“ во смисла на негова независност од законодавните акти на државите-членки. Правниот систем на заедниците не поседува само карактеристики од националните, ниту е сосема наднационален, ниту е вистински меѓународен, туку го карактеризираат

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

елементи од секој од нив што набљудувани како симбиотично единство сочинуваат „независен правен систем што потекнува од независен извор на правото“.<sup>4</sup>

Европската унија (ЕУ) беше основана со Договорот од Мастрихт на 07.02.1992 година, а стапи во сила на 01.11.1993 година. Формулата на Европската унија во Мастрихт гласеше: ЕУ=Европска заедница (ЕЗ) + политиките на соработка во заедничката надворешна и безбедносна област/политика (ЗНБП) и во областа на правдата и внатрешните работи (ПВР). Поинаку кажано, со Договорот од Мастрихт се воспоставија три столбови, врз кои би молрала да фундаира Унијата што претендира да стане држава – федерација. Секој од нив беше носител на посебна група надлежности, што во послободна интерпретација, би требало да им соодветствуваат на базичните функции на современите држави – стопански, односно (макро)економски, надворешно-политички компетенции, функции на безбедност од надвор (одбранбени) и на безбедност, стабилност, сигурност и правда на внатрешен план (правосудство и внатрешни работи).

Во рамките на тристолбната структура на Европската унија изразот ЕЗ ги покриваше овластувањата на трите заедници, значи економските надлежности. Тие беа сместени во рамките на таканаречениот прв столб. Вториот столб на Европската унија беше Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП), а третиот Правда и внатрешни работи (ПВР). Овие столбови беа меѓувладини, бидејќи политиките на соработка и понатаму останаа во надлежност на државите-членки на ЕУ. Следствено, ЕУ не беше субјект на меѓународното право. Носител на меѓународно-правен субјективитет беа само Европската заедница (ЕЗ) и државите-членки на ЕУ.

Европската унија поседува елементи на различни видови меѓународно-јавноправни субјекти, (на организации и на држава) на различни видови меѓународни организации (и класични и наднационални) и сложени држави (федерации, конфедерации и униии) во квантитет и квалитет што историски анализирано до денес не функционираше, ниту во актуелна смисла има пандан на кој било друг дел од планетава. Нејзината власт и понатаму произлегува од државите-членки, не од нивните граѓани.

Претходно заедниците, а сега Европската унија, нема ниту единствен уставен акт, устав во формална смисла. Но, постои устав во материјална, суштинска смисла, што во основа го сочинуваат меѓународни договори, кои условно ја конституираат големата Уставна повелба на Унијата. Сепак, таа ниту е, ниту претендира да произведува

<sup>4</sup> За институциите и вредностите на ЕУ, Секретаријат за европски прашања, стр.9

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

последници на устав во класична смисла, како конститутивен, основен правен и политички акт на меѓународно правен субјект од типот на државата.

## **1.2. Политиките на Европската унија и задачите кои произлегуваат од нив**

Списокот на задачи што и се доверени на Европската унија, потсетува на уставен поредок на една држава. Тоа не се тесно заокружените технички задачи што се вообичаени за меѓународните организации, туку се полиња и области на компетентност, што ги формираат суштинските карактеристики на државност. Задачите кои и се доверени на Европската унија имаат широк опфат, т.е. покриваат економски, социјални и политички дејства.

Исто така, Европската унија во однос на задачите, има надлежности и во регулирањето на државјанството, правосудната соработка и во спроведувањето на Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП).

### *1.2.1 Економска политика на Европската унија*

Економската политика на Европската унија се спроведува преку економски задачи, кои бараат организација на заеднички пазар, кој е потребно да ги интегрира националните пазари на земјите-членки и во кој сите стоки може да бидат пласирани под истите услови како и на националниот пазар, каде што граѓаните од Европската унија ќе имаат ист, слободен пристап. Креатор на идејата за создавање на заеднички пазар, кој ќе се темели врз програмата на државите-членки, која имаше цел-оформување на внатрешен пазар до 1992 година, беше тогашниот претседател на Европската комисија, Жак Делор, а идејата беше прифатена од претседателите на државите или владите, а низ институциите на Унијата се дефинира законска рамка за целосно функционален и интегриран пазар. Законската рамка на Унијата претставува збир од националните мерки за алокација на добра и услуги, што резултираше со создавање на единствен пазар. Овој пазар го отсликува нормалниот проток на најразлични стоки и услуги и сето тоа може да се согледа од фактот дека проверките на идентитетот на националните граници веќе не постојат. На внатрешниот заеднички пазар силна логистика се економската и монетарната унија.



## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Задачата на Европската унија во економската политика не е да постави и да спроведува европска економска политика, туку да ги координира националните економски политики, така што политичките одлуки на една или на повеќе земји-членки на ЕУ, нема да имаат последици врз функционирањето на единствениот пазар. Пактот за стабилност и развој, на земјите-членки им постави детални критериуми, кои нивните одлуки во врска со буџетската политика мора да ги исполнат. Ако не успеат во тоа Европската комисија може да издаде предупредувања, а во случаи на постојан преголем буџетски дефицит, Советот може да изрече и казни.

### *1.2.2 Монетарна политика на Европската унија*

Во делот на монетарната политика, основна цел на задачата на Европската унија е воведување на единствена валута во Европската унија и централизирано контролирање на сите монетарни прашања. Европската унија во таа сфера, одлично ја спроведува монетарната задача, што резултираше со воведување на еврото како единствена европска валута во земјите-членки. Тоа значи дека во земјите-членки секојдневните плаќања и финансиски трансакции се вршат само во една валута-евро.

Процесот на финансиска либерализација особено брзо се спроведе во Европската унија, каде што контролата на движењето на капиталот, престана во деведесетите години на минатиот век. Факт е дека степенот на мобилност на капиталот ја менува ефикасноста на монетарната и фискална политика за да се воведат зона со единствена валута. Ефективноста на монетарната политика, зависи од брзината на монетарните импулси, кои се пренесуваат на секој единствен пазар, но исто така и од меѓусебната поврзаност на финансиските пазари меѓу земјите-членки во зоната со единствена валута. Ефикасноста на спроведувањето на заедничка монетарна политика зависи од степенот на конвергенција кај земјите членки на Европската зона со единствена валута. Развојот на европската интеграција преку Европската унија не подразбира само зајакнување на економските аспекти, односно зајакнување на заедничкиот единствен пазар, туку и политички аспект, што ја зајакнува политичката интеграција на земјите-членки и нивните граѓани, Политичката интеграција се однесува на зајакнување на интерните политики на Европската унија, во која фискалниот систем, односно системот на јавни финансии на Европската унија ќе игра многу важна улога. Ова прашање со себе

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонентата во доменот на прекуграничната соработка

повлекува и други компоненти на политичко, економска проблематика, а тоа е односот помеѓу средните и ниските приоритети на националните власти, во насока на донесување важни одлуки во рамките на Европската унија.<sup>5</sup>

### *1.2.3. Социјална политика на Европската унија*

Европската социјална политика има за цел да ги подобри животните и работните услови и да овозможи нивно изедначување, да гарантира соодветна социјална заштита, да го поттикнува социјалниот дијалог меѓу синдикатите и работодавците и да се бори против социјалната исклученост.

Воведувањето на системот за социјална заштита на работниците-мигранти е појдовна основа. Овој систем дава гаранции дека работниците кои работеле во повеќе земји-членки нема да бидат оштетени во однос на нивната социјална заштита.

Решавањето на невработеноста која веќе достигнува ниво на загрижување е приоритетна задача на Европската унија, во спроведувањето на социјалната политика. Поради тоа се генерерира потребата од развивање на единствена европска стратегија за вработување. Се преземаат мерки за обединување на земјите-членки на Европската унија во развивањето на стратегија за вработување со акцент на квалификувана, обучена и приспособлива работна сила, во однос на која пазарите на труд би требало исто така да станат приспособливи на економската промена. Решавањето на оваа проблематика е во надлежност на сите земји-членки на Европската унија, при што се јавува потреба земјите-членки да ги координираат своите национални мерки со Советот. Европската унија ќе обезбеди повисоко ниво на вработеност, преку спроведувањето на социјалната политика, ќе ја зајакне соработката помеѓу земјите-членки и ќе се зајакне социјалниот статус на граѓаните.

### *1.2.4. Заедничка надворешна и безбедносна политика на Европската унија*

Во однос на спроведувањето на заедничката надворешна и безбедносна политика, Европската унија поконкретно ги има следниве задачи:<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Grgić M., Bilas V., Šimović H., *Finansiska liberalizacija, monetarna i fiskalna politika Europske unije*, Ekonomski fakultet, Zagreb, 2006, str.4.

<sup>6</sup> Боршарт.К.Д., АБВ на правото на Европската Унија, Канцеларија за публикации на Европска Унија, Луксембург, 2010, стр.37.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

- Соочување на заеднички споделените вредности, фундаменталните интереси и независноста на Европската унија;
- Зајакнување на безбедноста на Европската унија и на нејзините земји-членки;
- Осигурување на светскиот мир и зголемување на меѓународната безбедност;
- Промовирање меѓународна соработка;
- Промовирање на демократија и владеење на правото и заштита на човековите права и основни слободи;
- Воспоставување заедничка одбрана.

Уредувањето на Европската унија се гради на мултинационална основа, па поради тоа спроведувањето на задачите на Европската унија се одвива чекор по чекор. Акцент се става врз надворешната и особено врз безбедносната политика и областите кои го дефинираат националниот суверенитет на земјите-членки. Најголемиот број одлуки од областа на заедничката надворешна и безбедносна политика се уште се преземаат врз основа на билатерална и мултилатерална соработка помеѓу земјите-членки.

### *1.2.5. Политика на граѓански права*

Европската унија преку сопствените институции има надлежност на своите граѓани да им ги обезбеди и гарантира основните граѓански права. Европската унија на своите граѓани им ги гарантира следниве права:

- Право на слободно движење во рамките на Унијата;
- Право да гласаат и да се кандидираат на локалните избори;
- Право на заштита од дипломатските и конзуларните власти;
- Правото на поднесување на молба пред Европскиот парламент и друго.

### *1.2.6. Политика за проширување на Европската унија*

Во член 49 од Договорот за Европската унија се наведува дека секоја европска земја може да аплицира за членство, доколку се почитуваат принципите на слобода, демократија, почитување на човековите права и основни слободи, и владеење на правото. Една земја може да стане членка ако ги исполнува сите критериуми за

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

пристапување, како што беше дефинирано од Европскиот совет во Копенхаген во 1993 година, и тоа беше зајакнато во 1995. Тие критериуми се:<sup>7</sup>

1. Политички критериуми: Стабилни институции кои гарантираат демократија, владеење на правото, почитување на човекови права и заштита на малцинствата.
2. Економски критериуми: Функционална пазарна економија и капацитет за справување со конкуренцијата и силите на пазарот во Европската унија.
3. Капацитет за преземање на обврските од членството, вклучително и придржување кон целите на политичката, економската и монетарната унија.
4. Целосно усвојување на европското законодавство и негово ефективно спроведување преку соодветни административни и судски структури.

Европската унија мора да биде во можност да интегрира нови членки, и оттаму го задржува правото да одлучува кога е подготвена да ги прифати. Формалната постапка за приклучување кон Европската унија започнува со поднесување барање, кое се поднесува во писмена форма до Советот на министрите. Советот тогаш може да одлучи да го одбие барањето, како што направи со мароканската молба во доцните осумдесети години на минатиот век, или да побара мислење од Европската комисија. Комисијата издава позитивна оценка за способноста на апликантот да ги задоволи условите за членство, наречена „Мислење“, која се препраќа до Советот. Мислењето на Комисијата досега било прифатено во речиси секој случај и тоа може да биде:<sup>8</sup>

- Позитивно (со што на државите-аспиранти им се овозможува да започнат преговори со Унијата);
- Негативно (во ваков случај молбата се отфрла, но се остава простор за понатамошно повторно поднесување барање);
- Условно (Европската унија ги одредува промените кои земјата треба да ги направи за да се смета за прифатлива).

7

[http://eeas.europa.eu/delegations/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia/documents/more\\_info/understanding\\_enlargement\\_mk.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/more_info/understanding_enlargement_mk.pdf)

<sup>8</sup> Гоцевски Т., Бакрески О., Славески Ц., Европската унија низ призма на европската безбедност, Филозофски Факултет, Скопје, 2007, стр.48.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

За да им се помогне на земјите да се подготват за своето идно членство се изработува претпристапна стратегија. Клучните елементи на оваа стратегија вклучуваат договори со кои се утврдуваат правата и обврските (како што се Договорите за стабилизација и асоцијација на земјите од Западен Балкан), како и специјални механизми за кординација, како што се Пристапните и Европските партнерства, во кои се утврдуваат конкретни цели за реформи кои треба да бидат остварени од страна на земјите кандидатки и земјите потенцијални кандидатки, Финансиската поддршка од Европската унија е друг значаен аспект на претпристапните стратегии.<sup>9</sup>

Преговорите за пристапување се фокусирани на условите и временскиот период за усвојување, спроведување и примена на правилата на Европската унија од страна на земјата-кандидатка, што изнесува околу 90.000 страници. За овие правила, познати како „acquis”, француски израз за „она што е договорено” не се преговара. Преговорите се спроведуваат со секоја земја-кандидатка поединечно, а брзината зависи од напредокот на земјата во исполнувањето на тие услови. За некои од тие реформи има потреба од значителни и понекогаш тешки трансформации на политичките и економските структури на земјата. Отаму, значајно е владите на граѓаните во земјата јасно и уверливо да им ги соопштуваат причините за реформите. Поддршката од граѓанското општество има суштинско значење за овој процес. Преговорите за пристапување се одвиваат помеѓу земјите-членки на Европската унија и земјите-кандидатки. Сесиите за преговори се одвиваат на ниво на министри или заменици, т.е. постојани претставници за земјите-членки, и амбасадорите и главните преговарачи за земјите кандидати. За да се олеснат преговорите, целата содржина на европското право е поделена во „поглавја”, а секое од нив се однесува на одредена политичка област. Првиот чекор во преговорите се нарекува „скрининг“ чија цел е да се идентификуваат областите во кои има потреба од усогласување на законодавството, институциите или практиките на земјата кандидатка.<sup>10</sup>

Освен наведените политики, за кои стана збор во досегашното излагање низ трудот, Европската унија има широк спектар на надлежности во следните области:

- Земјоделска политика;
- Ловна и риболовна политика;

<sup>9</sup> Рен О., Разбирање на проширувањето, Политика за проширување на Европската Унија, Европска Комисија, Генерален директорат за проширување, 2007, стр.9.

<sup>10</sup> [http://eeas.europa.eu/delegations/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia/documents/more\\_info/understanding\\_enlargement\\_mk.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/more_info/understanding_enlargement_mk.pdf)

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

- Транспортна политика;
- Потрошувачка политика;
- Истражно-развојна политика;
- Просторна политика;
- Политика за животната средина;
- Здравствена политика;
- Енергетска политика;
- Политика за животната средина;
- Здравствена политика.

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

## **ГЛАВА 2**

### **ИНСТИТУЦИОНАЛЕН СИСТЕМ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА**

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

## **2.1. Структура на Европската унија**

Главна специфика на Европската унија е нејзината сложена структура. Европската унија не е федерална држава дури ниту во високото пренесување на карактерот, главно поради тоа што ја нема потребната независност во спроведувањето на нејзините надворешни односи и надворешната политика кон нејзините членки. Овие членки продолжуваат да се однесуваат меѓу себе како независни суверени држави и се однесуваат со внимание кон останатите странски политички заедници.<sup>11</sup>

До стапување во сила на Лисабонскиот договор, кој што беше потпишан на 13.12.2007 година во Лисабон, формално постојат седум институции на Европската унија и тоа:

1. Совет на Европската унија (Совет на министри);
2. Европскиот совет;
3. Европскиот парламент;
4. Европска комисија;
5. Европски суд на правдата;
6. Европска централна банка (ЕЦБ);
7. Ревизорски суд

Лисабонскиот договор, вовеле и две нови значајни функции: Претседател на Европскиот совет, како своевиден претседател на Унијата и Висок претставник за надворешни работи и безбедносна политика на Европската унија.

## **2.2. Совет на Европската унија (Совет на министри)**

Советот на Европската унија (или како што вообичаено се нарекува Совет на министри или Совет) е централно одлучувачко тело на Унијата. Советот претставува прв облик на создавање на организација на државите во Европа. Советот е составен од претставници на земјите-членки на министерско ниво. Министри од различни ресори на земјите-членки присуствуваат на седниците на Советот на кои се дискутира за различни секторски прашања и политики: министрите за финансии во т.н. Екофин, разговараат за економската политика и за финансиските прашања, министрите за земјоделство за прашањата во врска со земјоделската политика, посебно се среќаваат министрите за

---

<sup>11</sup> Гоцевски Т., Бакрески О., Славески Ц., Европската унија низ призма на европската безбедност, Филозофски Факултет, Скопје, 2007, стр.48.



## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

животна средина, транспорт и др. Најважен е т.н. Совет за општи работи, во кој учествуваат министрите за надворешни работи на земјите-членки.

Области во кои е насочена работата на Советот на Европската унија се:

- Јакнење на демократијата и правната држава;
- Обезбедување и почитување на човековите права;
- Зачувување на културно наследство на Европа;
- Решавање на миграциските проблеми;
- Инвестиции во нови технологии;
- Инвестиции во биотехнологија;
- Борба против тероризам;
- Борба против меѓународен криминал;
- Елиминација на нетолеранцијата.

Советот е составен од девет работни групи, бројка што во деведесетите години на минатиот век изнесувал дури дваесет и две.

Функцијата претседател на Советот, односно претседателството, ја презема различна земја-членка секои шест месеци (ротирачко претседателство, јануари-јуни и јули-декември). Функцијата на претседателството е да ја координира работата и да придонесува за поефикасно одлучување, преку изнаоѓање на заеднички решенија.

Советот, на предлог на Комисијата ги донесува правните акти на Заедницата (регулативи, директиви и одлуки). Тој е главниот законодавен орган на Унијата, иако оваа функција е поделена со Европскиот парламент.

Советот заедно со Европскиот парламент, е тело коешто го донесува годишниот буџет на Заедницата. Кај т.н. задолжителни трошоци, Советот го има последниот збор (на пример, земјоделство), додека при незадолжителните трошоци (животна средина, здравство, структурни фондови), конечната одлука ја носи Парламентот.

Советот ги склучува меѓународните договори на Заедницата, за кои преговарала Комисијата.

Советот е одговорен за координација на општите економски политики на земјите-членки.

Врз основа на општи упатства од Европскиот совет, Советот на Европската унија одлучува за дефинирање и за имплементирање на заедничката надворешна и безбедносна политика.

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Советот ги координира активностите на земјите-членки и усвојува мерки во областа на полициска и судска соработка во криминалните работи.

Советот се состанува во Брисел, со исклучок на месец април, јуни и октомври, кога се среќава во Луксембург.

Работата на Советот е потпомогната од Генералниот секретаријат, на чие чело се наоѓа генерален секретар, кој е воедно и висок претставник на Унијата за надворешна и безбедносна политика. Него го заменува заменик-генерален секретар.

Комитетот на постојани претставници на земјите-членки (КОРЕПЕР) е одговорен за подготовката на работата на Советот и за извршување на задачите што му ги доверил Советот. Постојаните претставници на земјите-членки се високи дипломати кои раководат со нивните национални делегации во Брисел.

### **2.3. Европскиот совет**

Европскиот совет ги одредува генералните политички насоки и приоритети на Европската унија. Со стапувањето во сила на Лисабонскиот договор на 1 декември 2009 година, Европскиот совет стана една од седумте официјални институции на Унијата. Европскиот совет се состанува два пати годишно вообичаено во јули и во декември, во земјата која што тековно го има претседателството во Советот и која што претседава со самитот. На состаноците на Европскиот совет учествува и претседаелот на Комисијата (во својство на негов член), а претседателот на Европскиот парламент му се обраќа на Европскиот совет при отворањето на состанокот. Шефовите на држави или на влади ги придружуваат министрите за надворешни работи на земјите-членки и еден член на Комисијата. Согласно, членот 15 од Договорот за Европската унија (прв дел од Лисабонскиот договор) Европскиот совет го обезбедува потребниот стимул за развој на Унијата и определува генерални политички насоки и приоритети. Советот нема законодавна функција.<sup>12</sup>

Претседател на Европскиот совет е со мандат кој е одреден да трае две и пол години, со право на уште еден мандат. Носителството на оваа функција бара целосна амнестија од било каква останата функција во рамките на Европската унија или Европската комисија. Како прв претседател на Европскиот совет е избран Хенри Ван Ромпуј.

<sup>12</sup> <http://www.sobranie.mk/?itemID=0CA41E8F5A37204A9A646169E9A0089E>

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Основните задачи на Претседателот на Европскиот совет се:

- Одговорен е за претседавањето и функционирањето на Европскиот совет;
- Соработува со претседателот на Европската комисија во делот на подготовки на работата на Европскиот совет;
- Одговорен е за поголема интеракција и консензус кај членовите на Европскиот совет;
- Изработува извештај пред Европскиот парламент после завршувањето на секоја седница на Европскиот совет;
- Ја застапува Европската унија во надворешната политика во делот на нејзината заедничка надворешна и безбедносна политика.

Со неколку зборови кажано, Европскиот совет, има централна улога во креирањето на политиките во Заедницата, при што ги утврдува параметрите во чиешто рамки функционираат останатите институции. Улогата на Европскиот совет во креирањето на политиките на Заедницата можеме да ја утврдиме низ следните факти:<sup>13</sup>

- Европскиот совет има централна улога за развојот на заедницата и Унијата;
- Европскиот совет честопати дава потврда за важните промени во институционалната структура на заедницата;
- Европскиот совет претставува фокус за значајни уставни иницијативи кои влијаат врз функционирањето на Заедницата и Унијата;
- Европскиот совет честопати ја разгледува состојбата на европската економија како целина;
- Разрешувањето на конфликти е уште едно прашање што го разработува Европскиот совет;
- Европскиот совет игра улога во иницирањето или во развивањето на стратегии за конкретни политики;
- Европскиот совет, исто така, има централна позиција во надворешните односи;
- Европскиот совет ги разгледува и новите пристапувања кон Заедницата.

Карактеристично за Европскиот совет е тоа што долго време, односно пред Лисабонскиот договор, немало елементи на формално гласање туку одлуките се донесувале по пат на консензус. По постигнувањето на Лисабонскиот договор, дефиниран е и начинот на одлучување со што конечно е донесена одлука да се одлучува

<sup>13</sup> Пошироко види: Ванковска Б., Институции на ЕУ до Лисабон и по него, Филозофски факултет-Скопје, Скопје, 2010, стр.156-157.

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

по пат на просто мнозинство. Одлуките кои се донесени од страна на Европскиот совет немаат формално правно значење, не се обврзувачки, но имаат огромна морална и политичка тежина.

## 2.4. Европски парламент

Европскиот парламент е најдемократското тело помеѓу институциите на Унијата кое што, меѓу другото, заедно со Советот ја остварува законодавната функција на Европската унија. Заради демократската природа, во договорите ова тело е рангирано како прво во однос на другите институции на Унијата, дури и пред Европскиот совет. Демократскиот карактер на Парламентот, во прв ред, доаѓа оттаму што неговите членови се избираат на тајни и непосредни избори, од страна на граѓаните на државите-членки на Европската унија.

Европскиот парламент е единствениот непосредно избран, а со тоа и единствен легитимен орган на Европската унија. Европскиот парламент ги претставува народите на земјите-членки на Европската унија.<sup>14</sup>

Бројот на европарламентарците за секоја земја е приближен во однос на нејзината популација. Во согласност со Лисабонскиот договор ниедна земја не може да има помалку од 6 или повеќе од 96 пратеници.<sup>15</sup>

Членовите на Европскиот парламент седат во политички групи – тие не се организирани по националност, туку според политичка припадност. Во моментот постојат 7 политички групи во Европскиот парламент.<sup>16</sup>

Мандатот на Европскиот парламент е во траење од пет години, а право на глас имаат сите граѓани на Европската унија со место на живеење во било која земја-членка, кои исто така можат да се пријават и за кандидати за избор за пратеници во Европскиот парламент.

Седиштето на Европскиот парламент се наоѓа во Стразбур, а главниот секретаријат се сместен во Луксембург. Меѓутоа, најчесто одредени седници и работни состаноци се одржуваат во Брисел и тие најчесто се во организација на Европската комисија или Советот на министри.

<sup>14</sup> [http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL\\_EUROPA\\_A\\_DO\\_S.pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL_EUROPA_A_DO_S.pdf)

<sup>15</sup> [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_en.htm)

<sup>16</sup> <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/007f2537e0/Political-groups.html>

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Парламентот го избира сопствениот претседател, заедно со четиринаесет потпретседатели, со мандат од две и пол години, а колективно тие го сочинуваат Бирото на Парламентот. Бирото е регулаторно тело одговорно за буџетот на Парламентот, и за административните, организациските и кадровските работи.

Парламентот има дваесет постојани комитети за прашања што вклучуваат надворешни работи, развој, меѓународна трговија, буџети, економски и монетарни работи, вработеност и социјални работи, животна средина, јавно здравје и безбедност на храна, индустрија, истражувања и енергија, внатрешен пазар и заштита на потрошувачите, транспорт и туризам, регионален развој, земјоделство и рурален развој, риболов, култура и образование, правни работи, граѓански слободи, правда и внатрешни работи, уставни работи, права на жените и родова еднаквост, петиции, човекови права и безбедност и одбрана. Исто така, може да се оформат поткомисии, времени комисии или анкетни комисии. На Парламентот му помага голем секретаријат од приближно 3500 вработени, со кој раководи генерален секретар.

Европскиот парламент располага со важни функции во три основни области, кои само донекаде кореспондираат со класичните функции на националните парламенти. Станува збор за:<sup>17</sup>

1. Легислативна функција- која ја дели Советот на министри, заради што некои автори зборуваат за дводонем систем (бикамерализам) на донесување општо задолжителни одлуки. Таа се остварува преку различни процедури, зависно од прашањето. Со тек на времето, постапката на соодлучување стана најчестиот начин на донесување на комунитарното право, што значи дека најчесто Европскиот парламент и Советот се во еднаква позиција кога станува збор за оваа функција.
2. Политичко-контролна функција се остварува преку потврдување на назначувањето на Европската комисија, вклучувајќи го и правото да искаже несогласување во однос на листата на предложени комесари или претседателот на Комисијата, како и преку поставување на писмени или усни пратенички прашања до Советот и Европската комисија. Претседателот на Европската комисија се именува со мнозинство гласови во Советот, но Европскиот парламент има моќ да го прифати или одбие неговото именување. Во поглед на предложените комесари, Европскиот парламент не одлучува за

<sup>17</sup> Пошироко види: Ванковска Б., Институции на ЕУ до Лисабон и по него, Филозофски факултет-Скопје, Скопје, 2010, стр.126-129.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонентата во доменот на прекуграничната соработка

секој од нив поединечно, туку за целата листа која може да ја прифати или одбие. Во однос на контролната функција врз егзекутивата, Европскиот парламент има ограничена моќ. Имено, тој нема никаква можност да ја контролира втората извршна власт (Советот на Европската унија), ниту пак извршувањето на законите на национално ниво.

3. Буџетска функција (power of the purse)- која Европскиот парламент ја дели со Советот на Европската унија при гласање на годишниот буџет (секој декември), кој потоа се кооптишува од Претседателот на Европскиот парламент. Таа датира уште од 1975 година, кога Европскиот парламент стана втората оска на буџетската власт. Европскиот парламент има комисија која остварува континуирана контрола врз начинот на кој се трошат парите (имплементира буџетот), на тој начин водејќи сметка за рационалното трошење на средствата, за потребите, но и за можните коруптивни дејствувања.
4. Други функции: именување на Европскиот омбудсман, како и давање согласност за изборот на претседателот, потпретседателот и членовите на Европската централна банка, кои потоа ги именува Советот на министри. Парламентот, исто така, мора да даде своја дозвола и за други важни одлуки, како што е овозможување на нови земји да се приклучат во Европската унија.<sup>18</sup>

### 2.5. Европска комисија

Европската комисија е една од главните институции на Европската унија. Таа претставува извршно тело на Унијата. Комисијата ги претставува и поддржува интересите на Европската унија во целина. Комисијата изготвува предлози за нови европски закони, управува со активностите за спроведување на политиките на Европската унија и трошењето на средствата од фондовите на Европската унија. Надгледувањето и спроведувањето на политиките на Европската унија, Европската комисија го врши преку:<sup>19</sup>

- Предлагање на ново законодавство до Европскиот парламент и Советот;
- Управување со буџетот на Европската унија и распределбата на средствата;

<sup>18</sup> [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_en.htm)

<sup>19</sup> <http://www.sobranie.mk/?itemID=0CA41E8F5A37204A9A646169E9A0089E>

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

- Примена на правото на Европската унија, заедно со Судот на правдата на Европската унија;
- Претставување на Европската унија на меѓународно ниво.

Споредена со владата во националните системи, Европската комисија не оддава слика на премногу уникатна институција. Таа е составена од група на политичари на својот врв и од управен апарат под себе. Задачите кои и се доверени се, исто така, слични со оние на националната влада. Како клучни се издвојуваат две премиси за положбата и улогата на Европската комисија: а). иако е компарабилна со националните влади, Европската комисија сепак не претставува влада во парламентарен систем; б). иако е извршен орган, Европската комисија не е единствен носител на егзекутивната функција во рамки на Европската унија.<sup>20</sup>

Меѓу бројните определби на природата на Европската комисија се издвојуваат неколку:

- Динамилна и „просветителска” бирографија;
- Еден вид на федерална влада, која ги извршува одлуките донесени од двата „дома” (Советот и Европскиот парламент).
- Административен секретаријат на Советот, односно администрација на техничари;
- Политички ангажиран посредник помеѓу различните национални интереси, итн.

Помеѓу бројните надлежности, Комисијата го надгледува спроведувањето на договорите, законите, па дури има овластување и да го санкционира секое прекршување на тие обврски. Таа е овластена да покрене судски спор против држава-членка пред Европскиот суд на правдата, кога е констатирано прекршување на правото на Европската унија. Комисијата може да превземе и директни истражни мерки за откривање на евентуални сторители на противправни дејства. Сето ова на комисијата со право и го дава називот: „чувар на правото на Европската унија”.

Во врска со структурата и внатрешната организација, вообичаено се издвојуваат два поврзани сегменти на Комисијата и тоа: Колеџот на Комисијата (или т.н. извршна Комисија) и администрацијата (или т.н. „административна Комисија” или „бирографија“). Терминот Колеџ го означува репрезентативниот раководен дел на комисијата составен од нејзините комесари, вклучувајќи го нејзиниот претседател и високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика кој во Комисијата, како

<sup>20</sup> Пошироко види: Ванковска Б., Институции на ЕУ до Лисабон и по него, Филозофски факултет-Скопје, Скопје, 2010, стр.136-137.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

претседател, членува по службена должност. Во таква висока формација, Колеџот ги креира политиките и одлучува во име на Комисијата. На чело на Колеџот се наоѓа претседателот на Комисијата. Колеџот го сочинува претставник од секоја држава-членка, така што, во моментот, заклучно со приемот на Република Хрватска, Колеџот брои 28 Комесари.

Колеџот на комесари функционира на четири различни начини. Поважните работи се решаваат на состаноци на Колеџот коишто се одржуваат секоја недела, а чиј дневен ред се изготвува од страна на Генералниот секретаријат. Работите за кои се сложиле шефовите на кабинетот ќе се означат како „точки А“ и за нив вообичаено нема да се бара дискусија во рамки на Колеџот.

Претседателството на Комисијата е од суштинско значење за функционирање на истата. Функцијата претседател ја стекнува еден од актуелните комесари, а според Договорот од Ница, неговите овластувања би биле многу поголеми во споредба со другите комесари. Претседателот има овластување да назначи заменик претседател од останатите комесари или, доколку не е задоволен од работата на некој од нив, истиот да биде остранет од Комисијата.

Внатрешната организација на Комисијата ја сочинуваат Кабинетот и Генералниот директорат.

Кабинетот се состои од пет советници кои се назначени од страна на комесарот и истите имаат за задача да ги подржуваат неговите ставови.

Генералните директорати се на рамниште на министерства и останатите управи во државите-членки. Со Генералниот директорат раководи Комесар, но може да се случи еден Комесар да раководи со повеќе Директорати. Генералниот директорат се состои од повеќе Директорати со кои најчесто раководат директори.

Сложената внатрешна организација, легитимитетот, чувството на мисија кај Европската комисија покажуваат дека станува збор за вистинска институција, која го надминува значењето на формална организација. Нејзините главни карактеристики се воедно и нејзините специфики:<sup>21</sup>

- Мултинационалноста на персоналниот состав;
- Двојна структура, која опфаќа политички и управен дел;
- Состав кој вклучува постојано вработени службеници, именувани функционери и привремени службеници-експерти.

<sup>21</sup> Пошироко види: Ванковска Б., Институции на ЕУ до Лисабон и по него, Филозофски факултет-Скопје, Скопје, 2010, стр.148.



## 2.6. Суд на правдата на Европската унија

Европскиот суд на правдата, заедно со Првостепениот суд, вклучително Судот за јавната служба, го сочинуваат судскиот систем на Европската унија. Основан во 1952 година, првично како Суд на правдата на Европската заедница за јаглен и челик, Европскиот суд на правдата, со влегување во сила на договорите за основање на Европската економска заедница и Европската заедница за атомска енергија (ЕВРОАТОМ), во 1958 година стана заеднички суд на трите европски заедници. Одредбите на (по истекувањето на Договорот за Европската заедница за јаглен и челик) двата во голема мера усогласени основачки договори на Европската заедница се дополнети и допрецизирани со Договорот за Европската унија, Статутот, Деловникот и Дополнителниот деловник на Европскиот суд на правдата, како и Деловниците на Првостепениот суд и Судот за јавната служба.<sup>22</sup>

Со Договорот од Ница и измените на членот 221 од Европската заедница се предвидува да има по еден судија од секоја земја-членка, Назначувањето на судиите е дефинирано да биде засновано на принципот со општа согласност на земјите-членки. Мандатот на судиите е предвидено да трае шест години со право истите да се назначат уште еден мандат. Исто така е предвидено на Европскиот суд на правдата да му помагаат и осум општи застапници и дека таа бројка може да се зголемува. Од сопствените судии Европскиот суд на правдата назначува и претседател на судот.

Првостепениот суд е почетна инстанца за директни тужби на физички или правни лица против мерки на органите на Заедницата, како и во одредени случаи, за тужби на земјите-членки против Комисијата и Советот. За одлуките на судските совети, а со тоа и на Судот за јавната служба, која е прва инстанца за тужби кои се однесуваат на јавната служба на Европската унија, Првостепениот суд е инстанца како правен лек. Кога постои опасност за единството или за кохерентноста на правото на Заедницата, може по исклучок да се врши проверка на одлуки на Првостепениот суд од страна на Европскиот суд на правдата.

Според нивното практично значење, овие постапки имаат посебна тежина.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> [http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL\\_EUROPA\\_A\\_DO\\_S.pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL_EUROPA_A_DO_S.pdf)

<sup>23</sup> [http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL\\_EUROPA\\_A\\_DO\\_S.pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL_EUROPA_A_DO_S.pdf)

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

1. Тужбата за поништување (тужбата за оспорување) овозможува непосредна судска контрола на правните акти на органите на Заедницата според правото со повисок ранг. Право на тужба има секој орган на Заедницата, при што Европската централна банка и Европскиот суд на ревизори (според Договорот од Лисабон во иднина и Комитетот на регионите) се ограничени на докажување на повреда на сопствените права.
2. Во рамките на тужбата поради повреда на Договорите ќе се испитува постоењето на повреда на правото на Заедницата преку однесувањето на земјите-членки.
3. Карактеристично за постапката за прелиминарна одлука е соработката меѓу судовите на земјите-членки и Европскиот суд на правдата.

### 2.7. Европска централна банка

Европскиот систем на централни банки, во кој што покрај Европската централна банка, влегуваат и централните банки на државите-членки, остварува бројни надлежности во монетарната сфера. Заедно со националните банки на државите-членки, кои членуваат во т.н. еврозона, Европската централна банка раководи со монетарната политика на Унијата, со примарна задача да ја одржува стабилноста на цените. Таа има исклучива надлежност да овластува издавање на еврото, како законско платежно средство во Унијата, кое се печати од страна на Европската централна банка и од националните централни банки. Со седиште во Франкфурт, Европската централна банка е управувана од две раководни тела: Управниот совет, составен од членовите на Извршниот одбор и од гувернерите на централните банки на државите-членки чија што валута е еврото и Извршниот одбор, составен од претседател, потпретседател и четири членови именувани од Европскиот совет (со квалификувано мнозинство) од редот на лица со признат авторитет и професионално искуство во монетарните и банкарските работи.<sup>24</sup>

Мандатот на Европскиот систем на централни банки е дефиниран тесно, но е ексклузивен во делот на одржување на стабилноста на цените, како негова примарна цел. Во листата на задачи спаѓаат:<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Георгиевски С., Вовед во правото на Европската унија, Универзитет „Св.Кирил и Методиј“ Скопје, 2010, стр.65-66.

<sup>25</sup> Ванковска Б., Институции на ЕУ до Лисабон и по него, Филозофски факултет-Скопје, 2010, стр.167.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонентата во доменот на прекуграничната соработка

- Дефинирање и имплементирање на монетарна политика, како на пример утврдување на каматните стапки;
- Поддршка на економските политики на државите-членки во мерка која не влијае на стабилноста на цените;
- Спроведување на операции на размена со странство и грижа за официјалните девизни резерви на државите-членки;
- Промовирање на полесно функционирање на платниот промет во меѓусебните комуникации.

Европскиот систем на централни банки е воден од органите за одлучување на Европската централна банка:<sup>26</sup>

1. Извршниот одбор на Европската централна банка го сочинуваат претседателот, потпретседателот и четири други членови. Тој е одговорен за спроведување на монетарната политика.
2. Управниот одбор на Европската централна банка го сочинуваат Извршниот одбор на Европската централна банка, гувернерите на националните централни банки на оние земји-членки што го вовеле еврото, како и без право на глас, претседателот на Советот Екофин (односно претседавачот на Евро-групата) и еден член на Комисијата. Управниот одбор на Европската централна банка е највисок орган за одлучување на Европскиот систем на централни банки.
3. Во Генералниот совет на Европската централна банка, за разлика од Управниот совет, членуваат сите гувернери на националните централни банки. Генералниот совет, пред се, е задолжен со задачите што произлегуваат од фактот дека сите земји-членки на Европската унија не го имаат воведено еврото.

Контролата врз работењето на Европската централна банка, во делот на почитување на правната рамка како надлежност, ја има Европскиот суд на правдата кој врши:<sup>27</sup>

- Оценување на законитоста на актите на Европската централна банка;
- Одлучува за постапките кои ги покренува Европската централна банка во областите од нејзина надлежност (или во врска со тужби или постапки против Европската централна банка);
- За тужби во врска со надлежноста на Европската централна банка;
- Одлучува за оправданоста и толкувањето на актите на Европската централна банка;

<sup>26</sup> [http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL\\_EUROPA\\_A\\_DO\\_S.pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL_EUROPA_A_DO_S.pdf)

<sup>27</sup> Ванковска Б., Институции на ЕУ до Лисабон и по него, Филозофски факултет-Скопје, 2010, стр.169.

- Суди во спорови кои се однесуваат на обврските од националните централни банки, а кои произлегуваат од Договорот за Европската унија и Статусот на Европскиот систем на централни банки.

## **2.8. Суд на ревизори**

Како и останатите институции на Европската унија, така и Судот на ревизори претставува важен сегмент од структурата на Европската Унија. Ревизијата, односно контролата се суштински елемент за одвраќање од расипничкото трошење на буџетот и различните малверзации кои би можеле да се направат буквално во сите сфери на финансиско работење во заедницата како што е Европската унија.

Ревизорскиот суд, како тело, постои уште од 1975 година, со тоа што статусот „институција” го добива со Договорот од Мастрихт во 1993 година. Оваа институција, не е суд во вистинска смисла на зборот, туку надзорно тело, задолжено за контролирање на буџетското трошење во Унијата. Ревизијата на приходните и расходните сметки на Унијата, вклучително и на сите нејзини тела, служби, агенции, што ја врши ревизорскиот суд, завршува со неговите годишни извештаи кои се доставуваат до сите институции и се објавуваат во службениот весник на Унијата, заедно со договорите од засегнатите институции или тела. Ревизорскиот суд може да доставува и специјални извештаи и мислења околу посебни прашања по барање на некоја институција на Европската унија.

Европскиот суд на ревизори има по еден член од секоја земја-членка на Унијата, назначен од Советот, со мандат од шест години. Во случај кога ревизорите откриваат измама или нерегуларности ја информираат Европската канцеларија за спречување на измами.<sup>28</sup>

## **2.9. Останати тела на Европската унија**

Европската унија претставува комплексна и сложена организациона структура. Освен институциите кои веќе ги елабориравме во трудот, Европската унија ја сочинуваат и многу други тела и органи од кои ќе ги споменеме: Европскиот економско-социјален комитет, Комитетот на региони и Агенции.

<sup>28</sup> <http://www.sobranie.mk/?itemID=0CA41E8F5A37204A9A646169E9A0089E>

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

### **ГЛАВА 3**

#### **ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРЕТПРИСТАПНА ПОМОШ-ИПА**

### **3.1. Инструмент за претпристапна помош-ИПА, програмски период 2007-2013**

Инструментот за претпристапна помош на Европската Унија стартува со примена на 01.01.2007 година, следејќи ја временската рамка на новата Финансиска перспектива на ЕУ (2007 – 2013)<sup>29</sup>. ИПА ги заменува тековните програми КАРДС (CARDS) за земјите од Западен Балкан и ИСПА (ISPA), ФАРЕ (PHARE) и SAPARD за земјите кандидати, чие времетраење е ограничено со постојната Финансиска перспектива т.е. до крајот на 2006 година.

ИПА инструментот за претпристапна помош е воведен со цел полесно управување со помошта од страна на Европската унија (наместо 4, се воведува 1). Сепак, тоа не значи дека сите земји кориснички ќе имаат ист третман → диференцијацијата е обезбедена со различниот пристап за различна категорија на земји до компонентите на ИПА (потенцијални кандидати и кандидати за членство).

Координацијата на активностите поврзани со ИПА во Република Македонија ја врши Заменикот на претседателот на Владата на Република Македонија задолжен за европски прашања и Национален ИПА Координатор.

### **3.2. Структура на ИПА**

Инструментот за претпристапна помош во себе ги интегрира претпристапните фондови на Европската Унија – ISPA, PHARE и SAPARD, како и програмата CARDS, наменета за земјите од Западен Балкан. Структурата на ИПА е прикажана во продолжение:

- I. Транзициона помош и Институционална надградба (досегашен CARDS)
- II. Прекугранична и регионална соработка
- III. Регионален развој (инфраструктурни проекти, подготовка за користење на Структурни и Кохезиони фондови)
- IV. Развој на човечки ресурси (подготовка за користење на Европски Социјален Фонд)
- V. Рурален развој (досегашен SAPARD, подготовка за користење на Заеднички фонд за земјоделство)

---

<sup>29</sup> Повеќегодишен буџет

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

### **3.3. Правна рамка**

Инструментот ИПА е уреден со Регулативата на Советот на ЕУ бр. 1085/2006 и ИПА Имплементирачката регулатива бр. 718/2007.

Сите аспекти на учеството на Република Македонија во ИПА се регулираат со Рамковната спогодба за ИПА, потпишана помеѓу Владата на Република Македонија и Европската Комисија на 19.10.2007 година. Спогодбата е ратификувана во Собранието на Република Македонија.

### **3.4. Придобивки за Република Македонија**

Статусот земја кандидат на Република Македонија и овозможува користење на сите пет компоненти на новиот инструмент ИПА.

Структурата на инструментот ИПА во целост соодветствува со реформските, а особено со потребите на економскиот развој на Република Македонија.

„Видливоста“ на ИПА фондовите за граѓаните на Република Македонија, согласно искуствата на поранешните кандидати, во голема мерка ќе ја надмине онаа на досегашната CARDS програма, наменета, пред се, за институционален развој.

### **3.5. Имплементација на ИПА - Децентрализиран систем на управување (ДИС)**

Користењето на средствата од ИПА, за разлика од CARDS претпоставува постоење на Децентрализиран систем т.е. целосна вклученост на државните институции, од дефинирање на приоритети (како почетна точка) до мониторинг и евалуација на реализираните проекти (како крајна).

#### **1. Фаза Програмирање**

Во фазата на програмирање карактеристични се неколку документи, кои ги дефинираат пошироките области на можни интервенции од ИПА (МИПД), како и конкретните приоритети и проекти кои ќе се реализираат (Оперативни програми).

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

- Повеќегодишен индикативен програмски документ (МИПД)

МИПД е појдовна основа во фазата на програмирање на ИПА. Документот го подготвува Европската Комисија за тригодишен период. Истиот се обновува по принципот на rolling (се додава по една година на секој следен документ).

Документот ги содржи основите за подготовка на Оперативните програми (општи насоки и приоритетни области за соработка/помош). Во фазата на подготовка на МИПД, Владата на Република Македонија доставува до Европската комисија т.н. Position paper, со свои видувања (предлози) за приоритетните области.

- Оперативни програми

Оперативните програми ги дефинираат конкретните приоритети и проекти кои ќе се реализираат во рамки на ИПА. Во зависност од компонентата, постојат: 1). годишни програми (Компонента 1) и 2). повеќегодишни програми (останатите).

Подготовката на Оперативните програми е обврска на националните институции (оперативните структури по компоненти). Приоритетните области и проекти се предмет на разгледување и одобрување од Владата на Република Македонија.

## 2. Имплементација

- Финансиски спогодби

Со Финансиските спогодби се регулираат сите прашања поврзани со ИПА придонесот (средствата) во реализација на определена Оперативна програма. Покрај динамиката на искористување, со Финансиските спогодби се регулира и износот на средства што треба да ги вложи РМ за реализација на определена програма (проекти), како национално учество.

- ИПА Апликации

ИПА Апликациите се подготвуваат само за големите инфраструктурни проекти (вредност на ИПА учество над 10 милиони евра) во рамки на Компонентата 3, како посебен документ. Истите ги опфаќаат сите технички податоци за определен проект, како и финансиска рамка и динамика на реализација на проектот.



Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

- Проектни задачи (Terms of reference)

За спроведување на определена оперативна програма, се подготвуваат т.н. Проектни задачи, врз основа на кои се врши и избор на имплементатор на проектот. Проектните задачи се дел од т.н тендерско досие

- Финансирање и Склучување на договори

Во рамки на Децентрализиранот систем за управување, склучувањето на договорите и финансирањето на проектите го реализираат националните институции (Оперативната структура). Според постојната поставеност, оваа улога ја има Секторот за централно финансирање и склучување на договори во Министерството за финансии (за компонентите 1, 3 и 4)<sup>30</sup>. За Компонентата 5, оваа надлежност е во рацете на Агенцијата за платежна поддршка на земјоделството и руралниот развој.<sup>31</sup>

### 3. Мониторинг

Во рамки на системот за Мониторинг функционираат соодветни секторски комитети за секоја од компонентите одделно (состаноците се одржуваат со полугодишна динамика). За следење на целиот инструмент формиран е т.н. ИПА Мониторинг комитет, со кој ко-претседава Националниот ИПА Координатор.

### 3.6. Повеќегодишна индикативна финансиска рамка (МИФФ)

Заедно со годишниот Извештај за напредокот на земјите од Западен Балкан и новата предлог – Стратегија за проширување, Европската Комисија ја објави и новата Повеќегодишна индикативна финансиска рамка за ИПА до 2013 година.

---

<sup>30</sup> Пренос на надлежности од ЕК врз националниот систем досега е добиен за Компонентите 3 и 4

<sup>31</sup> Одлука за пренос на надлежности од ЕК на АППЗРР се очекува наскоро

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

во милиони евра

Компонента	I	II	III	IV	V	Вкупно
Период						
2007	41.6	4.1	7.4	3.2	2.1	58.5
2008	41.1	4.1	12.3	6.0	6.7	70.2
2009	39.3	4.4	20.8	7.1	10.2	81.8
2010	36.3	5	29.4	8.4	12.5	91.7
2011	28.8	5.1	39.3	8.8	16	98
2012	28.2	5.2	42.3	10.4	19	105
2013	27.9	5.3	51.8	10.2	20.1	117.2
Вкупно						622.5

ИПА има пет компоненти:

- 1) *Транзициона помош и градење институции* - со која ќе се градат потребните институции и ќе се работи на целосно исполнување на политичкиот критериум за членство во ЕУ; инаку „транзициска“ овде значи „премин од држава-кандидатка во држава-членка на ЕУ),
- 2) *Прекугранична соработка* – за поддршка на регионалната соработка и подготовки за користење на Европскиот регионален развоен фонд (ЕРРФ) по стапувањето во членство; оваа компонента ќе помогне и за исполнување на барањата за воспоставување успешна регионална соработка која произлегува како обврска од Процесот за стабилизација и асоцијација,
- 3) *Регионален развој* – за развој на политики (инфраструктура и животна средина), но и за спроведување на потребните подготовки за имплементација и управување со ЕРРФ и со Кохезиониот фонд (КФ) по стапувањето во членство во ЕУ; оваа компонента ќе помогне и за целосно исполнување на економските критериуми од Копенхаген,
- 4) *Развој на човечки ресурси* - за развој на политики (човечки капитал), но и за спроведување на потребните подготовки за имплементација и управување со

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Европскиот социјален фонд (ЕСФ) по стапувањето во членство во ЕУ; оваа компонента ќе помогне во исполнувањето на обврските кои произлегуваат од членството од Копенхаген, односно правниот, и донекаде, административниот критериум од Мадрид, и

5) *Рурален развој* - за развој на политики (земјоделска), но и за спроведување на потребните подготовки за имплементација и управување со Европскиот земјоделски фонд за рурален развој (ЕЗФРР) по стапувањето во членство во ЕУ; оваа компонента ќе помогне во исполнувањето на правниот критериуми од Копенхаген особено ако се има предвид фактот дека речиси две третини од европското законодавство е поврзано со земјоделството и со заштитата на животната средина.

Но, сите држави-кориснички немаат потреба да градат капацитети за сите компоненти. Државите-кандидатки е извесно дека еден ден ќе бидат држави-членки на ЕУ, додека за потенцијалните држави-кандидатки се уште не се знае. Затоа ИПА инструментот предвидува пристап само до првите две компоненти за потенцијалните држави-кандидати, додека државите-кандидатки имаат пристап до сите пет компоненти.

Главната цел на ИПА е да им помогне на државите-кориснички во нивното усогласување со стандардите и политиките на Европската унија, вклучувајќи го и правото на ЕУ, во процесот на нивното пристапување во Европската унија. Со други зборови, со помош на ИПА, овие држави ќе треба да ги исполнат претпристапните критериуми политичките, економските и политичките критериуми за членство во ЕУ од Копенхаген, преку зајакнување на капацитетот на администрацијата и нивно подготвување за правилно програмирање, управување и реализирање на структурните и кохезионите фондови по пристапувањето во членство во ЕУ.

### **3.7. Децентрализирано управување**

Колку поблиску до ЕУ, толку поголема самостојност во трошењето на европската помош и толку поголеми капацитети за соодветно управување со неа. Европската помош се имплементира преку: а) централизирано управување (кога ЕК управува со помошта, б) децентрализирано управување (кога државата-корисник управува со својата помош), в) заедничко управување, и г) делегирано управување. Целта на ИПА е да постигне целосно децентрализирано управување, т.е. децентрализирано управување со склучувањето договори, давањето грантови и со плаќањето, и само со *ex-post* наместо со

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

*ex-ante* контрола. Пристапот до компонентите III, IV и V е отворен само во случај на децентрализирано управување со ИПА. Со други зборови, покрај тоа што државите треба да имаат статус на држави-кандидатки, тие исто така треба да имаат воспоставено соодветна институционална инфраструктура, да имаат добиено акредитација од ЕК и, конечно, да имаат добиено таканаречен „пренос на управувањето“ (Conferral of Management)<sup>32</sup>.

Децентрализираното управување со средствата од ИПА е воспоставено со цел да се овозможи директно управување од страна на државите-кориснички. ИПА средствата ќе се управуваат на децентрализиран начин веднаш штом тоа е можно, односно штом бидат исполнети неопходните правни, административни и институционални предуслови низ процес на акредитација. При децентрализирано управување со средствата од ИПА, ЕК делегира дел од своите овластувања на државата-корисничка, но притоа ја задржува крајната целокупна одговорност за генерално спроведување на исплатите од буџетот на ЕУ. Децентрализираното управување вклучува: спроведување на тендерските постапки, склучување на договори и исплата на средствата.

Пред носење на одлуката за пренесување на надлежностите за децентрализирано управување за конкретна компонента, програма или мерка, ЕК бара исполнување на критериумите определени со член 56(2) од Регулативата (ЕК/Евроатом) бр. 1605/2002 кои се однесуваат на системите за управување и контрола, како и условот следните национални акредитации да бидат донесени и влезени во сила: Акредитација на таканаречените Националниот координатор за авторизација и Националниот фонд и Акредитација на Оперативната структура. Пред конечното пренесување на надлежностите за децентрализирано управување, ЕК повторно ги разгледува националните акредитации, постапките и структурите на секое од телата и органите кои се дел од структурата за управување со ИПА.

Одлуката за пренесување на надлежностите за децентрализирано управување со ИПА за имплементација на определена компонента/програма содржи листа на сите *exante* проверки кои ќе се вршат од страна на ЕК поврзани со спроведувањето на

---

<sup>32</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l\\_170/l\\_17020070629en00010066.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_170/l_17020070629en00010066.pdf)

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

тендерските постапки, објавувањата на јавните повици за доставување понуди, како и доделувањето на грантовите и договорите.

Ех-ante контролата ќе се применува, во зависност од компонентата, односно програмата, до моментот кога ЕК ќе даде дозвола за управувањето да биде вршено без примена на ех-ante контрола согласно член 18 од Регулативата на Комисијата (ЕК) бр. 718/2007 (ИПА регулативата).

Во случај на децентрализација без ех ante контрола од страна на ЕК, управувањето со ИПА помошта е предмет на ех-post контроли, односно ИПА помошта се користи на целосно децентрализиран начин.

Република Македонија има крајна цел да управува со ИПА на целосно децентрализиран начин без ех-ante контрола. Пренесувањето на надлежностите за децентрализираното управување со ИПА помошта без ех-ante контрола ќе се врши поединечно за секоја од компонентите.

За полесно да сфатиме како тоа функционира, да видиме кои се тела Република Македонија има воспоставено.

- Компетентен службеник за акредитација (Competent Accrediting Officer - CAO) – службеник од висок ранг во Владата или администрацијата задолжен за издавање, следење и суспендирање или повлекување на акредитацијата на Националниот овластен службеник (National Authorising Officer - NAO) како раководител на Националниот фонд (National Fund – NF) одговорен за целокупното финансиско управување со ЕУ-фондовите во државата, како и за законитоста и регуларноста на извршените трансакции.

Пред да го акредитира НАО, ЦАО проверува дали се исполнети барањата наведени во член 11 од ИПА-правилата како што се: контрола на средината, планирање и управување со ризик, контрола на активности (интервенции), мониторинг и комуникација.

- Националниот овластен службеник (National Authorising Officer - NAO) е исто така висок владин претставник кој е и одговорното лице на Националниот фонд што гарантира добро финансиско управување со ЕУ-

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонентата во доменот на прекуграничната соработка

фондовите и законитост и регуларност на сите трансакции. Тој ги изготвува и испраќа до ЕК сертифициваните банкарски изводи, и е одговорен за средствата трансферирани до оперативните структури или крајните корисници, потоа го верификува кофинансирањето, презема обврска веднаш да искомунцира каква била неправилност и е контакт-точката за финансиските информации испратени меѓу ЕК и Македонија.

- Националниот фонд (National Fund - NF) е тело формирано во рамките на Министерството за финансии, во Секторот за трезор, кое се состои од две одделенија, преку кои ИПА средствата ќе бидат префрлени во Република Македонија и е тело со буџетски надлежности. Дејствува како трезор на централно ниво. Тој е одговорен за финансиски задачи што се дел од обврските на НАО, особено за организирање и управување со банкарските сметки, барањето средства од ЕК, авторизирање на трансферот на средства од ЕК до оперативните структури или до крајните корисници, како и финансиското известување до ЕК.
- Националниот ИПА координатор (National IPA Coordinator - NIPAC) е висок владин претставник (Заменик претседател на Владата задолжен за европски прашања) кој е одговорен за целокупната координација на ИПА, обезбедувајќи партнерство меѓу ЕК и Владата и поврзувајќи го процесот на пристапување со реформата поддржана со ИПА средствата. НИПАК е крајната точка на одговорност за кохерентноста и координацијата на програмите, за годишното програмирање на средствата од I-та и од II-та компонента. НИПАК е задолжен да ги изготвува ИПА годишните извештаи, кои откако ќе бидат одобрени од ИПА комитетот за мониторинг, ги доставува до ЕК. Копии од извештаите испраќа и на НАО.

НАО, откако ќе се консултира со НИПАК, ќе именува Програмски овластени службеници (Programme Authorising Officers – PAO) на чело на оперативните структури. ПАО, пак, од редовите на државата администрација именуваат Виши програмски службеници (Senior Programme Officers – SPO) кои се одговорни за техничките оперативни аспекти во ресорните министерства и кои им помагаат на ПАО благовремено и добро да ги спроведат операциите на техничко ниво. Тие се задолжени за координацијата за секоја приоритетна оска на државата.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонентата во доменот на прекуграничната соработка

ИПА координатор е службеник назначен во рамките на ресорното министерство или институцијата-корисничка под II, III и IV-компонента, одговорен за техничките аспекти на имплементација на проектите кои се имплементираат во рамките на овие министерства/институции.

Стратегискиот координатор (Strategic Co-ordinator) обезбедува координација меѓу III-та и IV-та компонента и тоа е ентитет во рамките на државната администрација кој ја изготвува стратегиската кохерентна рамка и обезбедува координација меѓу секторските стратегии и програми. Стратегиски координатор кај нас е Министерот за финансии.

Оперативни структури (Operating Structures) се воспоставуваат за сите ИПА компоненти заради управување и имплементација на помошта. Тоа се тела во администрацијата на државата кои ги преземаат следниве функции: ги изготвуваат годишните и повеќегодишните програми, вршат мониторинг на имплементацијата на програмите и ја насочуваат работата на Секторскиот комитет за мониторинг (Sectoral Monitoring Committee – SMC) со тоа што ги обезбедуваат неопходните документи за мониторинг, ги изготвуваат секторските, годишните и конечните извештаи и, откако ќе бидат одобрени од SMC, ги доставуваат до ЕК, NIPAC и до NAO. Оперативните структури ги прават аранжманите за спроведување на тендерските постапки, за доделувањето на грантовите и се грижат сите тела вклучени во реализацијата да имаат посебни сметководствени системи. Тие ги испраќаат сите неопходни информации за расходите до NF и NAO, го воспоставуваат системот за известување и информирање, вклучувајќи ја и внатрешната ревизија.

Секторот за централно финансирање и склучување договори (Central Financing and Contracting Department - CFCD) е сектор во рамките на Министерството за финансии, кој претставува водечко тело во рамките на оперативните структури за ИПА Компонентите I-IV при децентрализирано управување во Република Македонија, како и надлежен орган кој ќе склучува договори, и има клучна одговорност за сите активности поврзани со тендерирањето, склучувањето на договорите и плаќањата на проектите финансирани од ИПА. Раководителот на CFCD<sup>29</sup> во исто време е именуван за Програмски службеник за авторизација (PAO) за ИПА-компонентата I и II, како и Раководител на оперативната структура (Head of Operating Structure – HOS) за ИПА-компонентата III и IV. Задачите кои се однесуваат на програмирањето, техничката

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

имплементација и следењето на реализацијата на договорите се делегирани на надлежните ресорни министерства/ институции – кориснички, со оперативен договор потпишан од страна на РАО/НОС и Вишите програмски службеници СПО/ИПА координатори.

Ревизорското тело (Audit Authority) е независен актер од другите ДИС структури за управување и контрола. Тоа е основано во рамките на Државниот завод за ревизија (ДЗР) на Република Македонија во согласност со барањето од страна на ЕУ за вршење на ревизија на структурите и контрола и верификација на системите за управување со ЕУ претпристапните фондови во Република Македонија. Ревизорското тело се придржува до меѓународно прифатените стандарди и е одговорно за верификација на здравото функционирање на системите за контрола и управување. Работи според годишен план за ревизија кој го доставува до НАО и до ЕК пред почетокот на годината. Изготвува годишен извештај од ревизија, годишно ревизорско мислење и мислење за која било крајна сметка од расходите.

Секторскиот комитет за мониторинг (Sectoral Monitoring Committee – SMC) го основа Стратегискиот координатор за III и IV компонента, а од неодамна и за I компонента на ИПА за градење институции. Со Комитетот ко-заседаваат Стратегискиот координатор, и претставникот од ЕК. Во неговата работа учествуваат и други членови, како на пример: NIPAC или од неа поставен претставник, претставникот на Европската комисија, Стратегискиот координатор за компонентите III и IV, претставниците од сите тела на оперативната структура (од Единицата за мониторинг во CFCD, од МОН, МТСП и од СЕП), претставниците од граѓанското општество и од социјалните партнери, НАО, и претставникот на NF. Комитетот го опслужуваат два постојани секретаријати – ИПА единиците во Министерството за образование и наука и во МТСП.

Република Македонија како држава-кандидатка од 2005 година има пристап до сите пет компоненти уште од самиот почеток (од 2007 година, од кога се применува ИПА), а децентрализирано управување и пренос на управувањето добиваше фазно, компонента по компонента. Во анализата на поединечните компоненти натаму, го разгледуваме и прашањето на децентрализирано управување со ИПА во соодветната компонента.



### 3.8. Програмирање наспроти проекти

Кога медиумите известуваат за ИПА или, во основа, за европските фондови, многу често изјавуваат дека Македонија нема доволно добри проекти за финансирање. За жал, тоа покажува колку малку се разбира суштината на претпристапниот инструмент и начинот на којшто тој е врзан со реформите во државата. Не се аплицираат проекти кои би биле финансирани со европските средства, туку парите се програмираат во неколкугодишни циклуси и се секогаш тесно поврзани со реформите.

Процесот на програмирање на средствата поминува низ неколку фази:

- 1). Утврдување на износот на средствата што ќе бидат на располагање на сите држави-кориснички, по компоненти и по години (или изготвување на таканаречената Повеќегодишна индикативна финансиска рамка, (Multiannual Indicative Financial Framework – MIFF)),
- 2). Идентификација на приоритетни области (или изготвување на таканаречените Документи за повеќегодишно индикативно планирање (Multiannual Indicative Planning Documents (MIPDs)) кои опфаќаат тригодишни периоди и поминуваат низ ревизија секоја година,
- 3). Подготовка на оперативните програми за сите компоненти поединечно,
- 4). Консултација во Брисел во сите Генерални директорати,
- 5). Барање согласност од државите-членки на ниво на ИПА-комитет,
- 6). Усвојување од страна на Европската Комисија,
- 7) Потпишување на финансиски договор и
- 8) Тендерирање на проектите.

Уште едно битно правило што мора да се има предвид пред да започне процесот на програмирање е правилото  $n+2$  за I и II компонентата односно правилото  $n+3$  за компонентите III, IV и V при што „ $n$ “ е годината на програмирање на средствата (или на преземање на буџетската обврска за таа година). Тоа практично значи дека парите треба

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

да се стават во оптек две (или три) години по утврдувањето на финансиската обрвска, во спротивно се губат средствата. Со други зборови, крајниот рок пред да дојде до таканареченото “de-commitment” (губење на парите) беше крајот на 2009 година за проектите испрограмирани во 2007 година во ИПА-компонентите I и II, односно 2010 година за проектите предвидени во III, IV, и V компонента на ИПА. Државите-кориснички имаат дополнителна можност за „спасување“ на неактивирани средства со користење на таканареченото претфинансирање што е во суштина авансно финансирање.

Најважниот документ, откако ќе се распределат вкупните средства по држави и по компоненти Повеќе годишната индикативна финансиска рамка (МИФФ), веројатно, е Документот за повеќе годишно индикативно планирање (МИПД-MIPD), бидејќи во него се одредуваат секторите коишто ќе бидат финансирани во дадената временска рамка.

Овој документ опфаќа тригодишен период и ги определува политичките приоритети за финансирање. Тој претставува „Библија“ за програмирањето и трошењето на средствата од ИПА, што практично значи дека одреден проект не може да се финансира доколку не е споменат во MIPD како проблематична област што бара внимание. На пример, ако во MIPD не се споменати, на пример, малите и средните претпријатија, тогаш ниту ЕК, ниту Владата ќе имаат легитимитет да конципираат проекти кои би биле во насока на нивно зајакнување и унапредување. Оттука, од исклучителна важност е Владата (и другите консултирани страни) добро да го анализираат документот пред истиот да биде конечно донесен од страна на ЕК.

Досега ЕК има донесено 4 вакви документи за Македонија кои се однесуваат на различни временски рамки (2007-2009, 2008-2010, 2009-2011 и 2011-2013).

По донесувањето на MIPD следува донесувањето на таканаречените оперативни програми за сите компоненти посебно. Оперативната програма за I-компонента се состои од збир на нацрт-проекти (таканаречени проектни фишеа) каде што јасно се гледа во кои сектори, со колкави износи и кои се ќе бидат носители на проектите. За секоја година на програмирање „n“, има посебна оперативна програма.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Кај II-компонента има повеќе оперативни програми, односно за сите држави со кои Македонија има заедничка граница (со Грција, Албанија, Бугарија, Косово и Србија) и тие се однесуваат на периодот 2007-2013 година.

Кај III-та компонента, Оперативната програма за регионален развој на Република Македонија за периодот 2007-2009 беше изготвена во октомври 2007 година.

Оперативната програма за развој на човечки ресурси на Република Македонија – IV-компонента на ИПА – е исто така донесена во 2007 година и го опфаќа периодот 2007-2013 година.

Оперативната програма за рурален развој (ИПАРД), односно V-компонента на ИПА. Програмата е донесена во почетокот на 2008 и се однесува на периодот 2007-2013. Програмата е ставена на интернет страната на ИПАРД агенцијата.

За да имаме подобар увид во трошењето на средствата во Македонија, прво ќе видиме како се распределени тие - по години и по држави. Првата распределба на средствата што ја прави ЕК е поделбата на таканаречената Национална ИПА (National IPA), која пак се дели по поединечните држави, и таканаречената Повеќекорисничка ИПА (Multibeneficiary IPA) или попозната како Регионална ИПА. Потоа Националната ИПА се дели според бројот на жители на државата, па оттука, најмногу средства ќе се издвојат за Турција, а најмалку за Црна Гора. Поделбата на средствата, на прв поглед, изгледа како техничка операција, но ако подобро го анализираме MIFF и при тоа водејќи сметка за фактот дека ЕК го донесе првиот MIFF уште во 2007 година, тогаш ќе видиме дека зад бројките се крие неуспешната македонска приказна.

Подолу е табелата со распределените средства од ИПА по држави-кориснички.

ИПА, милиони €	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Хрватска	141	146	151	154	157	160	163
Македонија	59	70	82	92	98	105	117
Турција	497	539	566	654	782	900	936
Босна и Херцеговина	62	75	89	105	107	109	112
Србија	190	191	195	198	202	206	215
Црна Гора	31	33	33	34	34	35	35
Албанија	61	71	81	93	94	96	98
Косово	68	185	106	67	69	70	74
Регионални програми	109	136	166	144	180	175	190

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Администрација	45	52	48	53	75	81	85
<b>Вкупно</b>	<b>1263</b>	<b>1498</b>	<b>1517</b>	<b>1594</b>	<b>1798</b>	<b>1937</b>	<b>2025</b>

Табела I-1 - (MIFF) Финансиската рамка на ИПА, по држави и по години

Гледајќи ги бројките, можеме да ги извлечеме неколку важни заклучоци. Прво, ЕК испланирала постепено покачување на средствата од една година во друга кај сите држави-кориснички што е разбирливо со оглед на тоа дека во првата година, голем дел од активности ќе се концентрираат на изготвување на потребните стратегиски документи од каде што натаму ќе може да се програмираат проектите (како на пример, MIPD, националните оперативни програми за сите компоненти), како и на градењето капацитети за користење на еден сосема нов инструмент. Но, кај едни држави, зголемувањето е помало отколку кај други (на пример, кај Црна Гора и Србија зголемувањето на средствата е незначително, во споредба со Македонија и Турција).

Ако се земе предвид дека MIFF е донесен во 2007 година, тогаш ова ни зборува дека ЕК очекувала од Македонија – како држава-кандидатка – да ги развива своите апсорпциски капацитети и откако ќе да добие пристап до III, IV, и V компонента (по добивањето акредитација), побрзо да ги троши парите. Од друга страна, пак, кај Црна Гора и Србија како воопшто да нема некакви очекувања поради што зголемувањето на средствата е поправолиниско.

Кај регионалните програми има речиси двојно зголемување на средствата што се на располагање гледајќи од 2007 до 2013 година што се должи исто така на фактот дека ЕК очекувала дека државите-кориснички значително ќе ја подобрат меѓусебната соработка што, пак, ќе се одрази и на апсорбирањето на средствата.

Ситуацијата со Косово е исто така доста интересна, особено ако се споредат цифрите од табелата со цифрите од првата верзија на MIFF од 2007 година каде што беа предвидени € 125 милиони за 2008 година и само € 66 милиони за 2009 година.

За сликата да биде комплетна, мора да се анализираат и алокациите по компоненти во Повеќе годишната индикативна финансиска рамка (МИФФ-MIFF) како

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

во табелата подолу.

<b>ИПА-компонента</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Во милиони €</b>							
Транзициска помош, градење институции	737	866	798	749	771	785	804
Прекугранична соработка	39	52	55	55	65	65	67
Регионален развој	220	234	253	324	390	469	492
Развој на човечки ресурси	65	72	77	88	103	116	125
Рурален развој	48	85	122	170	215	244	262

Табела I-2 - (MIFF) Финансиската рамка на ИПА по компоненти

Најмногу средства се испрограмирани во првата компонента, бидејќи сите држави-кориснички користат средства од I и од II компонента на ИПА. Кај III-компонента, а донекаде и кај IV-компонента од ИПА имаме постепено зголемување на средствата, и во периодот од 2007 до 2013 година, имаме двојно зголемување на средствата. Логиката е јасна – во првите две години државите-кандидатки ќе работат на изготвување на оперативните програми и на градењето капацитети на потенцијалните корисници, а потоа, во следните години се очекувало да има масовно повлекување на испрограмираните средства.

### 3.9. Пресек на состојбата на искротистеност на средствата од ИПА

Пресекот на состојбата околу искористувањето на средствата од Инструментот за претпристапна помош на ЕУ, но и од другите таканаречени Програми на Заедницата во кои учествува Република Македонија, може да се види од алокациите по компонентите од ИПА.

<b>ИПА-компонента</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Во милиони €</b>							
Транзициска помош, градење институции	42	41	39	36	29	28	28
Прекугранична соработка	4	4	4	5	5	5	5

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Регионален развој	7	12	21	29	39	42	52
Развој на човечки ресурси	3	6	7	8	9	10	11
Рурален развој	2	7	10	13	16	19	21
Вкупно	58	70	81	91	98	104	117

Табела I-3 - (MIFF) Финансиската рамка по компоненти и години за Република Македонија

Од табелата погоре може да се види дека Република Македонија има на располагање околу € 620 милиони неповратни средства од ИПА за периодот 2007-2013 година. Средствата се најголеми кај првата компонента во првите две години (2007 и 2008), а потоа значително се зголемуваат средствата кај III, IV и V компонента на сметка на I компонента. Во првата година ќе се работи на изготвување на оперативните програми и ќе се градат капацитети за да се добие акредитација за децентрализирано управување со ИПА средства што е услов за користењето на средствата во овие компоненти. Кај Прекуграничната соработка, пак, ситуацијата е праволиниска – првата и втората година помалку пари додека да се изготват оперативните програми, а потоа зголемување од 25% се до крајот на финансиската рамка.

Може да се види од табелата 4 подолу каде се изнесени износите и процентите на склучени договори за 2007 и 2008 година во I компонента на ИПА во сите држави-кориснички.

ИПА – I компонента	ALB (%)	BiH (%)	CRO (%)	KOS (%)	MK (%)	MNE (%)	SRB (%)	TUR (%)
2007 – контрактирани	15,0	47,0	0	48,0	24,8	20,0	14,0	0
2008 – контрактирани	41,4	13,5	12,5	52,8	0,3	48,2	23,0	26,5

Табела I-4 - Склучени договори од ИПА за 2007 и 2008 година (Извор – Midterm Meta Evaluation od IPA Assistance, February 2011)

### 3.10. Планирање и програмирање на ИПА помошта за периодот 2014-2020 (ИПА II)

Инструментот за претпристапна помош (ИПА), како дел од пакетот на надворешни акции на Европската унија ќе продолжи да функционира и во периодот 2014-2010 година.

Новиот Инструмент е пошироко познат под името ИПА II.

1. Процесот за поставување на структурата и на принципите ИПА II започна во декември 2010 година. Конференцијата одржана во Брисел, симболично го означил почетокот на консултациите за ИПА II, по што следеле широки консултации со различните засегнати страни во текот на 2011, 2012 и 2013 година. Врз основа на консултациите, научените лекции и стекнатото искуство од тековната ИПА, беа подготвени основните документи и беа утврдени општите принципи за натамошното користење на ИПА II.

Нацртот на Регулативата за ИПА II и работниот документ за Правилата за спроведување (Регулатива за спроведување) се уште се преговараат во рамки на институциите на Европската унија. Истите предвидуваат одредени новини што ќе имаат влијание на програмирањето, воведувајќи сеопфатен и стратешки пристап кон претпристапната помош.<sup>33</sup>

Компонентите се заменети со „области на дејствување“ и секторски пристап во управување со помошта. Новиот Инструмент цели кон постојаност на дејствувањето и поттикнување на поблиска соработка помеѓу четирите генерални директорати во Европската комисија, во одредување на една заедничка стратегија за секоја посебна земја. Целокупната координација на ИПА II му се доделува на Генералниот директорат за проширување, со исклучок на поддршката за земјоделството и руралниот развој, која што останува во надлежност на Генералниот директорат за земјоделство и рурален развој.

За разлика од тековната ИПА статусот на земјите корисници на помошта нема да влијае на типот и јачината на интервенциите, вклучувајќи го и пристапот до средствата расположливи за различните „области на дејствување“. Тоа ќе биде приспособено на потребите и капацитетите на секој посебен корисник.

<sup>33</sup> <http://www.sep.gov.mk/content/?id=154#.WA9KLP196Uk>

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Како и сите други документи за надворешно дејствување на Европската унија, ИПА II ќе биде повеќе ориентирана кон резултати. Потребно е да се осигури дека претпристапната помош има долгорочно влијание, ќе ја подобри ситуацијата во земјите-корисници и ќе го помогне унапредувањето во процесот на пристапување. Резултатите ќе се мерат на основа на јасно поставени цели, како и врз база на реални показатели за мерење на постигнувањата. Новитет во ИПА II е и елементот на успешност, што подразбира дополнителни средства за оние земји кои што ќе покажат добри резултати, како и поголема флексибилност во пренамената на средствата.

Се претставуваат два документа за планирање на високо ниво, односно Заедничка стратешка рамка и Национални и Повеќе-кориснички стратешки документи. Ваквиот стратешки пристап ќе ја акцентира важноста на анализата на потребите и утврдувањето на приоритети за соодветни акции однапред. Подготовката на овие документи условува активно учество на земјите-корисници (поширок круг од НИПАК) и блиска соработка во рамките на Генералниот директорат за проширување, со останатите три генерални директорати задолжени за ИПА, со останатите линиски генерални директорати, со останатите учесници во процесот (вклучително и локалните власти, социјалните партнери и граѓанското општество), како и со останатите донатори и останати учесници (особено Европската инвестициона банка, Европската банка за обнова и развој, Светска банка, Организацијата за економска соработка и развој, Советот на Европа и Развојната банка на Советот на Европа).

### 2. Заедничка стратешка рамка

Заедничката стратешка рамка за ИПА претставува новина во процесот. Таа го следи примерот на Структурните фондови и претставува стратешки документ за целиот ИПА инструмент (односно ги покрива сите области и земји). Целта на овој документ е поуспешно усогласување на финансиската помош со политиката на проширување на Унијата. Дополнително, Рамката поставува критериуми и насоки за распределбата на ИПА средствата, како и за планирањето и програмирањето на ИПА помошта на најефективен и најефикасен начин, со посебен фокус на:

- Приоритети и временската рамка на акциите;
- Влијанието на акциите финансирани преку ИПА и нивниот придонес за напредок во врска со пристапувањето;



## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

- Поставување на цели и следење/наградување на постигнувањето.

Главни актери и подготовка на нацртот на Заедничката стратешка рамка: Подготовката на Заедничката стратешка рамка е заедничка задача на четирите генерални директорати вклучени во ИПА процесите, со водечка координативна улога на Генералниот директорат за проширување. Притоа, главен придонес треба да обезбедат субјектите кои што се во занимаваат со политиката на проширувањето, како и субјектите кои се запознаени со ситуацијата во земјите-корисници. Истиот ќе биде доставен на мислење до земјите-членки на Унијата, а Европскиот парламент може исто така да го искаже својот став по однос на документот (најнапред во контекст на зголемената демократска контрола, дополнителни и засилени форми на учество се сè уште во фаза на консултација во законодавната процедура).

Главни извори на информации што се користат:

- Стратегијата за проширување;
- Европа 2020;
- Програмите за реформи во сферата на вработувањето и социјалните прашања за земјите-пристапнички);
- Евалуацијата на минатата помош и научените лекции; д) исходот на работната група за показатели;
- Исходот на работната група за секторскиот пристап; е) одредбите на ИПА регулативата за спроведување 2007-2013.

### 3. Национални и Повеќе-кориснички стратешки документи

Националните стратешки документи ќе претставуваат стратегија на Комисијата за користењето помошта во секоја ИПА земја, поделено помеѓу земјите-корисници. Истите ќе се базираат на (и ќе ја поддржат) соодветната стратегија за пристапување на секоја земја, таму каде што таква постои. Овој документ, во погенерален контекст ќе ги објасни специфичните цели, односно резултати кои што треба да се постигнат.

Националните стратешки документи ќе ги заменат постојните Повеќе-годишни индикативни документи за планирање и Стратешките кохерентни рамки на Компонентата 3 и Компонентата 4. Тие ќе бидат сеопфатни во описот на актуелната ситуација при нивното покривање на различните области на дејствување, истовремено фокусирајќи се на избраните области и сектори во кои што ќе се интервенира. Тие ќе

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

бидат поткрепени со соодветна анализа на потребите на земјите-корисници, како на пример национални секторски стратегии и релевантни регионални стратегии и планови, онаму каде што постојат.

Националните стратешки документи ќе ги утврдат приоритетите на самиот почеток на седум-годишниот период, смисла на реформите што треба да се преземат во земите-корисници со поддршка на Европската унија (во согласност со веќе утврдените и релевантни политики поврзани со проширувањето, вклучително и Стратегијата за проширување на ЕУ). Документите ќе дадат насоки за обемот на помошта што Комисијата може да ја обезбеди, како и за типот на планирани акции. Документите ќе бидат фокусирани околу секторите, групирани околу „областите на дејствување“, за кои што е потребна поддршка за неопходните административни, политички и економски реформи. Оттаму, тие ќе ја постават рамката за повеќе-годишни или годишни програми, кои што ќе треба да бидат во целост усогласени со таквата рамка.

Главни актери и подготовка на нацртот:

Генералниот директорат за проширување, заедно со соодветните делегации на ЕУ и службениците задолжени за одредени поглавја, ќе имаат водечка улога во подготовката на нацртот на Националните стратешки документи, со активно учество на земјите-корисници преку широки консултации. Одделението за повеќе-корисничка помош исто така ќе биде консултирано, со цел да обезбеди можна поврзаност од придонесот на повеќе-корисничката помош.

ИПА генералните директорати ќе обезбедат директен придонес, додека другите линиски генерални директорати треба да бидат вклучени во процесот. На сличен начин, нацртите на Повеќе-корисничкиот стратешки документ и на документот за Територијална соработка ќе бидат подготвени од страна на Одделението за повеќе-корисничка помош, во консултација со географските директорати, засегнатите делегации на Европската унија, службениците задолжени за одредени поглавја, ИПА генералните директорати, останатите релевантни генерални директорати и земјите-корисници.

Регулативата за ИПА II предвидува дека Националните стратешки документи ќе бидат подготвени од Комисијата во партнерство со земјата-корисник или со засегнатите земји. Со таа цел, се организира формален процес на консултации во секоја земја-корисник, придружен со неформален процес на консултации за време на подготовката на нацртот. Треба да се потенцира дека партнерството претпоставува вклучување на

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

надлежните регионални и локални институции, економско-социјалните партнери, граѓанското општество и останатите невладини актери. Земјата-корисник ќе биде одговорна за обезбедување на инклузивно партнерство во подготовка на стратешките документи и подоцна во спроведувањето и следењето.

Главни извори на информации што се користат:

- Заедничка стратешка рамка;
- Последните извештаи за напредок и стратегии за проширување;
- Европа 2020;
- Програми за реформи во сферата на вработувањето и социјалните прашања за земјите-пристапнички;
- Национални секторски стратегии и анализи (веќе постоечки во земјите-корисници спроведени на национално доколку се релевантни или спроведени од надворешни партнери како на пример Светска банка);
- Стратегија 2020 за Југо-источна Европа и стратегии поврзани со неа;
- Стратегии на активните донатори;
- Статистички податоци користени во извештаите за напредок (како на пример од Организацијата за економска соработка и развој или Евростат).

### 4. Програми

На почеток, програмирањето и спроведувањето на ИПА II за областите на дејствување и секторите што во моментот се наоѓаат во склоп на Компонента 3 и Компонента 4, се префрлени во надлежност на Генералниот директорат за проширување. Во таков случај, Генералниот директорат за вработување и Генералниот директорат за регионална политика ќе бидат активно вклучени во програмирањето. Тие, понатаму ќе продолжат со управување на ИПА II средствата за соодветните области во земјите-корисници, откако заеднички ќе се заклучи дека одредена земја е доволно напредната за почеток на подготовката на основните потреби за идното користење на Структурните фондови. Условите за ваков договор ќе бидат утврдени во соодветен договор помеѓу ИПА генералните директорати.

Што се однесува до Генералниот директорат за земјоделство и рурален развој, тој ќе продолжи да ги спроведува програмите за рурален развој во Турција и Македонија.

Програмите можат да бидат годишни или повеќе-годишни. Примената на повеќе-годишно програмирање (односно повеќе-годишно буџетско планирање од 3+4 години)

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

ќе биде воведено за сите области на дејствување и треба да биде избрано решение, особено во рамки на индиректното управување (она што во ИПА 2007-2013 се нарекуваше децентрализирано управување).

Опцијата за воведување на повеќе-годишни програми, односно повеќе-годишно буџетско планирање, треба да се земе предвид, меѓу другото, заради:

- а). правилата на ревидираната Финансиска регулатива (можноста за задолжително автоматско губење на средствата) и поврзаните Правила за аплицирање;
- б). можностите за доделување на пренос на надлежности за децентрализирано управување со помошта.

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

#### **ГЛАВА 4**

#### **ВТОРА КОМПОНЕНТА НА ИПА ЗА ПРЕКУГРАНИЧНА СОРАБОТКА**

#### **4.1. Цел на ИПА втора компонента за прекугранична соработка**

Главната цел на II-та компонента на ИПА за прекугранична соработка е да промовира одржлив економски и социјален развој и кохезија во пограничните области. Заедничките активности, спроведените проекти, треба да влијаат врз социо-економската положба на населението, да го подобрат заедничкото управување со природните и со културните ресурси и да ја зајакнат кохезијата на прекуграничната област. Ваквата соработка се реализира преку посебни програми со секоја од соседните држави, како и со програмите за таканаречената транснационална прекугранична соработка.

Прекуграничната соработка во суштина се спроведува преку билатерални оперативни програми со соседните држави, односно преку заеднички повици за доставување предлог-проекти во рамките на утврдени приоритети, кои ги покриваат сите релевантни погранични области. Сите програми содржат опис на приоритетите и мерките предвидени за финансиска помош во периодот 2007-2013 година како и индикативен финансиски план за првите години.

Оваа ИПА-компонента нуди огромни можности за граѓаните од пограничните региони, бидејќи функционира, во најголемиот дел, на принцип на грант-шеми за кои преку предлог-проекти може да аплицира најширок круг потенцијални корисници (општини, граѓански организации, научни и образовни институции, центри за развој на планските региони, најразлични здруженија и асоцијации итн.).

Република Македонија во рамките на II-компонента на ИПА, учествува во четири прекугранични програми со соседните Албанија, Бугарија, Грција, и во поново време, Косово, како и во регионалната транснационална програма за Југоисточна Европа..

#### **4.2. Надлежна институција за ИПА втората компонента за прекугранична соработка**

Министерството за локална самоуправа на Република Македонија (МЛС) е надлежната национална институција одговорна за координација на оваа компонента. Оперативната структура за прекуграничната соработка е МЛС, односно Секторот за Европска унија кое е тело за имплементација на ИПА-програмите за прекугранична

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

соработка.

Во рамките на Секторот постојат три одделенија:

- Одделение за преговори и интеграција во ЕУ;
- Одделение за спроведување на ИПА;
- Одделение за координација, програмирање, мониторинг и евалуација на ИПА.

Овој Сектор има 9, зависно од изворот на информации што се консултира, вклучувајќи го и раководителот на Секторот, помошникот раководител, како и раководителите на соодветните одделенија.

Во рамките на своите надлежности, МЈС кон крајот на 2006 година и почетокот на 2007 година го започна процесот на програмирање односно процесот на подготовка на оперативните ИПА-програми за прекугранична соработка со Република Албанија, со Република Бугарија и со Република Грција.

Во 2008 година спроведувањето на сите оперативни ИПА-програми за прекугранична соработка заостануваше и немаше објава на повици за предлог-проекти, и покрај тоа што четирите програми беа донесени кон крајот на 2007 година и сите соодветни финансиски договори беа потпишани во 2008 година.

Имплементацијата на програмите во Република Македонија почна дури во 2009 година, бидејќи на националните органи на сите држави-учеснички им беше потребно време за да се воспостават заедничките управувачки структури во согласност со ИПА правилата, па дури потоа да се објавуваат заеднички повици за предлог-проекти, проследено со евалуација на добиените апликации.

Заедничките структури се воспоставени во 2009 година, и тоа Заедничкиот технички секретаријат (ЗТС) во Струга за програмата за прекугранична соработка со Албанија, и Антена-канцеларијата на ЗТС во Струмица за прекугранична соработка со Бугарија. Дури во втората половина на 2011 година беше воспоставена Антена-канцеларијата на ЗТС во Битола за прекуграничната соработка со Грција, а Заедничкиот технички секретаријат за програмата со Република Косово е лоциран во Куманово, Република Македонија, додека Антена -канцеларијата е лоцирана во Гнилане, Република Косово.

#### 4.3. Спроведувањето на ИПА програмите за прекугранична соработка

Спроведувањето на четирите прекугранични оперативни програми во кои учествува Македонија се оценува како отежнато со многу проблеми. Сето тоа е израз и резултат на недоволно зајакнатиот и обучен административен и институционален капацитет, бирократските пречки, долгите процедури, отсутството на политичка волја и на разните влијанија и интереси. Правната регулатива или се уште не постои или таа се донесува во еден долг временски период, а воспоставувањето на потребната структура и нејзината операционализација е отежнато поради несоодветната кадровска екипираност.

Одговорни за спроведување на сите повици за проектни предлози се оперативните структури. Исто така, тие се одговорни за објавување на повиците за проекти предлози на нивните интернет страни, и во дневните весници, потоа за информирање на јавноста, за прибирање и евалуација на проектните предлози, за склучување на договорите, за следење на нивната имплементација и друго. Заедничкиот комитет за следење (Joint Monitoring Committee) е одлучувачко тело на ИПА Програмите за прекугранична соработка. Заедничкиот комитет за следење е составен од претставници на институциите од двете држави од централно и од локално ниво, како и од граѓански организации.

Во Годишниот извештај за финансиската помош за проширувањето на ЕУ за 2010 година на Европската комисија до Европскиот парламент, до Советот како и до Економско-социјалниот комитет и придружниот основен документ, донесен на 11.10.2011 година, покрај детален преглед на состојбата во секоја држава поединечно, се дава и севкупен преглед на искористеноста на ИПА-фондовите за периодот 2007-2010 година. Прегледот е направен по компоненти и по држави-кориснички. Кај II-компонента за прекугранична соработка состојбата изгледа како во табелата подолу.

Македонија	Предвидени	Исплатени	% Исплатени
ИПА 2007-2010	17.09	1.87	10.94

Табела II-4 - Статус на ИПА (Компонента II), заклучно со 31.12.2010 година (во милиони евра)



Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Во табелата подолу може да се види актуелната состојба.

ИПА	Предвидени	Склучени договори	% Склучени договори	Исплатени	%Исплатени
2007	3.44	0.27	7.85%	0.22	6.40%
2008	2.85	0	0%	0	0%
2009	3.03	0	0%	0	0%
2010	3.10	0	0%	0	0%
<b>Вкупно</b>	<b>12.42</b>	<b>0.27</b>	<b>2.17%</b>	<b>0.22</b>	<b>1.77%</b>

Табела II-5 - Статус на II-компонента, заклучно со 31.12.2010 година по години (во милиони €)

Кај сите оперативни програми за прекугранична соработка, во континуитет се бараше продолжување на договорите за финансирање за 2007, 2008 и 2009 година (таканаречениот „по cost extension“). Неопходен беше дополнителен период од најчесто 1 година - во некои случаи и подолго - за склучување на договорите на избраните проекти за да не се изгубат средствата за 2007 и 2008 година, но и потенцијално за 2009 година. Истата практика продолжува, и најверојатно ќе продолжи, поради неефикасното функционирање на системот и формираните структури. Како резултат на тоа, доаѓа до редовно пробивање на сите можни рокови за распишување на повиците за предлог-проекти, како и на нивна евалуација, селекција и, конечно, склучување на договорите со корисниците на избраните проекти.

#### 4.4. Администрацијата на ИПА

Процесот на акредитација заради пренесување на правото на децентрализирано управување со финансиската помош од II-компонента на ИПА опфаќа: именување раководител на оперативната структура (РОС), координатор за прекугранична соработка, вработување на лица во телото за имплементација, ревизија на пописот и описот на работните обврски во рамките на Актот за систематизација на Министерството за локална самоуправа, дефинирање на управувањето и контролата на програмите, оценување на усогласеноста итн.

Посебно внимание се посветува на следниве прашања: управувањето со

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

неправилностите, постапките за известување, планирање, регрутација и оценување на кадарот, управувањето со ризикот, контролните активности; подготовката на внатрешните упатства, одлуките за именување на Програмскиот овластен службеник, Национален овластен службеник и Шеф на телото за прекугранична соработка, потпишувањето на оперативните договори меѓу соодветните институции кои ќе ја управуваат и спроведуваат втората компонента, како и постоењето на јасен и реален Акционен план за акредитација со цел да се има систематски пристап на сите итни прашања и сознанија за кои треба посебно внимание.

Кај тековното централизирано управување со II-компонента, ЕК е договорниот орган одговорен за: одобрување на повиците за предлог-проекти заедно со пакетот информации за аплицирање; одобрување на составот на заедничките управни комитети; одобрување на евалуациските извештаи и листите на проекти; учество во Заедничкиот мониторинг комитет (ЗМК) во својство на советник; потпишување на договорите со корисниците на грантови, вклучувајќи ги и измените.

Целта на Акцискиот план за акредитација е да се исполнат условите за добивање национална акредитација за децентрализирано реализирање на средства од ИПА компонента II. Акциониот план се спроведува.. Недостатоците се отстрануваат полека, но се појавуваат нови проблеми. Во однос на именувањето нов РОС, имајќи го предвид фактот дека именувањето на министерско ниво ќе создадеше хиерархиска нерамнотежа меѓу РОС и НАО, конечно на 15 март 2011 година се избра соодветно решение и се именува државен советник. Ова лице ќе ја преземе задачата на координатор за II-компонента на ИПА.

Подготовката на новите оперативни договори меѓу телата во структурата за децентрализирано управување со цел да се избегнува дуплирањето, односно поделбата на должностите, траеше исто така предолго. ЕК веќе подолго време укажува на потребата од промена на Актот за систематизација и вградување на нејзините препораки за оперативната структура.

Во изминатите години во континуитет се правеа измени во актите на систематизација на институциите. Забележлив е недостатокот на административен капацитет.

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Информациските и комуникациските активности за промовирање на можностите и придобивките на програмите за прекугранична соработка за потенцијалните корисници треба да се поправат. Програмите и повиците за доставување на предлози недоволно се промовираат иако има и соодветни планови за комуникација. Организирањето на инфо-денови и форуми за пронаоѓање проектни партнери е многу корисна алатка.

#### 4.5. Видливост

Основни информации за ИПА програмите за прекугранична соработка можат да се најдат или на веб-страницата на Министерството за локална самоуправа, на Делегацијата на ЕУ во Македонија и на Секретаријатот за европски прашања.

Новиот посебен веб-портал за прекугранична соработка на Министерството за локална самоуправа, на кој е предвидено на едно место да се најдат сите потребни информации за сите програми за прекугранична соработка е во функција.

Локалните медиуми во погранични региони и социјалните мрежи и медиуми исто така играат важна улога во промоцијата на оперативните програми пред потенцијалните корисници. Оваа активност ја предводи Министерството за локална самоуправа, но во неа треба да се вклучат и Центрите за развој на 8-те плански региони, општините опфатени со програмите, Заедничките технички секретаријати, како и Антените-канцеларии на сите ИПА програми за прекугранична соработка, но и Секретаријатот за европски прашања (СЕП) како институција задолжена за координација на странската помош во Македонија.

Успешен пример од соседството е Република Косово како нов корисник на П-компонента на ИПА. Република Косово сега за првпат се соочува со ваков тип на програми, но сепак спроведува интензивна информативна кампања за промоција на можностите за прекугранична соработка преку печатените медиуми, електронските медиуми (радио и телевизија) и емитува емисии и интервјуа на националните и на локалните медиуми. Посебно место има јавниот радиодифузен сервис на Република Косово, државната телевизија РТК, за што може да се најдат информации на посебниот исклучително добар и снабден со информации веб-портал на Косово за прекугранична соработка <http://www.cbckosovo.eu/>.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Слична е ситуацијата и кај другите држави од регионот. Сите имаат функционални веб-страници и портали за промоција на програмите за прекугранична соработка, дистрибуираат постери, брошури и други информативни материјали, продуцираат радио и телевизиски спотови, повиците за доставување предлог-проекти ги комуницираат благовремено до потенцијалните корисници и редовно организираат инфо-денови и форуми за да им олеснат на организациите да ги пронајдат нивните проектни партнери.

Кај нас медиумит не се доволно вклучени во промотивните активности на оперативните програми.

### 4.6. ИПА Програмата Македонија - Грција

ИПА Програмата за прекугранична соработка 2007-2013 меѓу Република Македонија и Република Грција беше донесена од страна на Европската Комисија во март 2008 година и ги идентификува следните приоритетни цели:

а) Намалување на јазот во економскиот развој на пограничните региони и во други делови на земјата преку создавање дополнителни можности за работа како резултат на соработката меѓу економските актери;

б) Зголемување на потенцијалот за туризам на пограничниот регион и на бројот на странски посетители, како и заштита на здравјето на луѓето со помош на прекугранични активности;

в) Промоција на заеднички активности за заштита на природното, на културното наследство и на животната средина;

г) Интензивирање на контактите на локално и на регионално ниво меѓу граѓаните во и надвор од ЕУ;

д) Помош во спроведувањето на програмата и придонес за навремено испорачување на резултатите преку техничка помош.

Почетокот на имплементацијата на оваа програма долго време се одлагаше поради тешкотиите во разјаснувањето на сите техничките детали поврзани со

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

реализацијата на програмата меѓу држава-членка на ЕУ и држава-кандидат кога се применуваат преодните аранжмани утврдени во член 99 од Правилата за спроведување на ИПА-регулативата. Исто така, имајќи ги предвид политичките односи меѓу двете држави, требаше повеќе време да помине додека да се состанат двата партнера и заедно да ги договорат чекорите за имплементација.

Програмата се спроведува според т.н. преодно управување и раководен орган на програмата е грчкото министерство за развој, конкурентноста и превоз. Европската комисија, односно Делегацијата на ЕУ во Скопје, е договорниот орган за спроведување на програмата за македонската страна, и таа е одговорна за: доделување грантови, тендери, за склучување договори, извршување исплати; одобрување на критериумите за избор на операции, како и на стандардниот формулар за пријавување за повиците за предлог-проекти, пред да бидат одобрени од страна на Заедничкиот комитет за следење; за коментари на евалуациските извештаите пред да се поднесат од страна на Управниот орган на Заедничкиот управен комитет; за ревизија на работењето; за наплата на прекумерно исплатените суми и/или за поништување на (дел од) придонесот обезбеден од Европската комисија во случај на нерегуларности.

До сега се реализираа три повици за проектни предлози во рамките на оваа ИПА програма за прекугранична соработка.

За првиот повик на ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Грција беа обезбедени ИПА средства во вкупна вредност од 6.188.651 евра за двете држави. За Република Македонија беа наменети 2.251.302 евра. Преку овој повик се реализираа и финансираа 18 проекти.

За вториот повик на проектни предлози за ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Грција имаше финансиски средства од ИПА во вредност од 14.010.347 евра, од кои 4.923.065 евра беа предвидени за корисниците во Република Македонија. Беа склучени договори со 20 институции, во рамките на овој повик, во вкупен износ од 4.850.623,78 евра за Република Македонија.

За третиот повик на проектни предлози за ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Грција, беа

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

обезбедени финансиски средства од ИПА во износ од 7.514.217 евра, од кои 3.514.217 евра беа наменети за Република Македонија.

Во јули 2010 година беше објавен повик за воспоставување на Заеднички технички секретаријат-ЗТС во Солун и антена-канцеларија во Битола како и за пополнување на работните места. Во јули 2011 година беше спроведена постапката за вработување и Заедничкиот технички секретаријат во Солун започна со работа.. Евалуацијата на предлог-проектите започна дури во мај 2011 година и заврши во јули 2011 година.

Еден од проблемите со имплементацијата на оваа програма беше неформирањето на Заедничкиот управен комитет долг временски период, кој го одржа својот прв состанок во Солун дури на 23 септември 2011 година, на кој беа одобрени, односно избрани 18 проекти од првиот повик.

Заедничкиот мониторинг комитет во декември 2011 година во Република Македонија ја достави листата за одобрување, проектите беа одобрена од страна на Мисијата на ЕУ, и договорите со дел од корисниците беа потпишани на крајот на декември 2011 година.

Поради доцнење во административната проверка и во евалуацијата на предлог-проектите од првиот повик, и опасноста од целосно губење на средствата за 2007 година, Владата побара продолжување на Договорот за финансирање за 2007 година со потпишување на анекс за продолжување на крајниот рок за склучување договори за една година со што се намали ризикот. Истата ситуација се повтори и со Договорот за финансирање за 2008 година потпишан на 16 декември 2009 година, со краен рок за склучување на договорите 16 декември 2011 година и краен рок за извршување на договорите 16 декември 2012 година. Владата побара продолжување на Договорот за финансирање за 2008 година со потпишување на анекс за продолжување на крајниот рок за склучување договори за една година.

Во април 2011 година, Министерството за локална самоуправа го потпиша договорот за техничка помош со Делегацијата на ЕУ во износ од €60.000 што треба да се користат за успешна имплементација на оваа ИПА програмата.

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Вториот повик за предлог-проекти беше објавен на крајот на 2011 година. Во меѓувреме беше усвоена ревизијата на оперативната програма и се потпиша Договорот за финансирање за 2010 година со Република Грција.

Финансиската распределба за 2010 за прекугранична соработка со Грција изнесува €3.809.951, од кои €1.495.361 се за Македонија. Финансиската распределба за 2011 година за прекугранична соработка со Грција изнесува €3.879.001 од кои €1.525.268 се за Македонија.

Во однос на информативните активности согласно планот за комуникација со цел промоција на програмата, активностите за подигање на свеста, за креирање позитивно мислење, за поттикнување учество и обезбедување обука за потенцијалните апликанти може да се оценат како недоволни. Во меѓувреме, информации за програмата се достапни на веб-страница на Министерството за локална самоуправа, како и на веб-страницата на Секретаријатот за европски прашања. Истите информации може да се најдат и на веб-страницата на Министерство за развој, конкурентноста и превоз на Република Грција, (<http://www.interreg.gr/default.aspx?lang=en-GB&page=286>).

Во рамките на првиот повик за предлог-проекти доставени се 135 апликации, а избрани се вкупно 18 проекти. Само во 4 од нив организации од Македонија се јавуваат како носители на проекти. Во 14 проекти македонските организации се партнери на грчки носители на проекти. Како носители на проекти се истакнуваат општините и регионалните центри за развој на соодветните плански региони. Во 14-те партнерски проекти се вклучени 26 организации главно од општини и државни/јавни институции од соодветните погранични региони, а мал број (11) се граѓански здруженија и фондации.

Кај одбиените проекти, пак, соодносот на општини/регионални центри за развој, јавни институции, наспроти граѓански и професионални здруженија и фондации организации е речиси 2:1. Ова укажува на неколку работи:

- Комисијата за евалуација претпочита општини, регионалните центри и јавни институции, бидејќи во случај на финансиски проблеми полесно можат да обезбедат финансиска поддршка од сопствените буџети или од Владата на Република Македонија. Дел од нив имаат и поголемо искуство со проекти за разлика од граѓанските организации.

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

- Општините, регионалните центри и јавните институции имаат поголем капацитет за подготовка на проекти, за разлика од граѓанските организации кои од самиот почеток се дискриминирани во поглед на нивните буџети.
- Кај општините има голем интерес. Има општини кои предничат во подготовката и добивањето на проектите, и како носители и како партнери. Такви се: Битола, Кавадарци, Гевгелија, Струмица, Дојран, Прилеп и Новаци.

Табелата подолу дава преглед на македонските учесници во првиот повик за прекугранична соработка со Грција, изразени и како носители на проекти, но и како партнерски организации.

Прифатени проекти – 1 Повик	Општини/ Центар за регионален развој	Државни/Јавни институции	ГО
Носители од РМ  <b>Вкупно: 4</b>	Гевгелија Кавадарци Битола Пелагониски регион	/	/
Партнери од РМ  <b>Вкупно: 26</b>	Кавадарци 2  Крушево  Дојран  Битола	Агенција за државни патишта Клиничка Болница- Битола Здравствен дом- Гевгелија Климент Охридски Битола Факултет за земјоделство (ФЗ) - УКИМ Скопје ФЗ - УГД Штип	<b>Вк. 11</b>

Табела II-6 - Состојба на учесници од Република Македонија на првиот повик со Република Грција

Следната табела дава преглед на неуспешните проекти. Во делот на граѓански организации (ГО), некои организации се појавуваат по 2 или повеќе пати во неколку случаи.



Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Неуспешни проекти - Повик 1	Општини/Центар за регионален развој	Државни/ Јавни институции	ГО
Носители од РМ  <b>Вкупно: 19</b>	Валандово 2 Богданци Битола Струмица  <b>Вкупно: 5</b>	2 (УКО и ЈП Индустриска Зона- Жабени) + 3 (Гаус Институт-Битола)  <b>Вкупно: 5</b>	<b>Вк.:</b>  <b>9</b>
Партнери од РМ  <b>Вкупно: 150</b>	Битола 4 Гевгелија 4 Дојран 3 Струмица 3 Прилеп 3 Велес 2 Неготино 2 Кавадарци 2 Ново Село 2 Новаци 2 Струга 2 Богданци Вевчани Свети Николе Охрид Валандово Радовиш Крушево	Државен архив на РМ Агенција за претприемништвото 3 Македонски полициски синдикат  <b>Образовни институции: 26</b>  УКИМ Скопје- 1  Гоце Делчев-Штип 1  Св. Климент Охридски – Битола  4  Економски факултет – Прилеп 2  Педагошки факултет – УКЛЮ	

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Неуспешни проекти - Повик 1	Општини/Центар за регионален развој	Државни/ Јавни институции	ГО
	<p>Центар за развој на југоисточен регион 4</p> <p>Центар за развој на Вардарски регион 3</p> <p>Центар за развој на пелагониски регион 3</p> <p>Центар за развој на југозападен регион 1</p> <p><b>Вкупно: 11</b></p> <p><b>Севкупно: 51</b></p>	<p>Институт за сеизмологија и земјотресно инженерство Гаус Институт – Битола 3</p> <p>Меѓународен словенски институт- Свети Николе</p> <p>Научен институт за тутун - Прилеп</p> <p><b>Здравствени институции: 3</b></p> <p>Психијатриска болница- Демир Хисар</p> <p>ЈЗУ за респираторни заболувања - Отешево, Ресен</p> <p>ЈЗУ Општа болница- Гевгелија</p> <p><b>Културни институции: 4</b></p> <p>НИ – Музеј Битола 2</p> <p>НИ Културен центар - Битола</p> <p>НИ Национален парк Галичица</p> <p>НИ Национален парк Пелистер</p> <p>ЈП Комуналец Гевгелија</p> <p>ЈП Комунално Радовиш</p> <p>ЈП за јавни услуги Плеваја - Радовиш</p> <p><b>Вкупно: 41</b></p>	<p><b>Вк: 58</b></p>

Табела II-7 - Состојба со одбиени учесници од Македонија на првиот повик со Грција

#### 4.7. ИПА Програмата Македонија - Бугарија

ИПА Програмата за прекугранична соработка 2007-2013 меѓу Република Македонија и Република Бугарија беше донесена од страна на Европската Комисија уште во 2007 година и ги има следните приоритетни цели:

а) Проширување на постоечките или креирање на нови врски меѓу локалните/ регионалните администрации, здруженија, невладини организации или претпријатија, за подобрување на економскиот и социјалниот развој на пограничните региони;

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

б) Подобрување на транспортната инфраструктура со цел да се зголеми потенцијалот за развој на туризмот и заштитата на животната средина;

в) Интензивирање на контакти на локално ниво меѓу граѓаните од и надвор од ЕУ;

г) Помош со спроведување на програмата и придонес кон навремена испорака на резултати преку техничка помош.

Оваа програма се спроведува со заеднички систем за управување. Раководниот орган за програмата е бугарското Министерство за регионален развој и јавни работи и македонското Министерството за локална самоуправа (МЛС). Заедничкиот технички секретаријат (ЗТС) и антена-канцеларијата се целосно оперативни. Заедничкиот технички секретаријат во Кустендил, Република Бугарија се состои од еден раководител, двајца проект-менадери и двајца службеници за комуникации, додека антена-канцеларијата во Струмица, Република Македонија има двајца проект-менадери. Антена-канцеларијата во Струмица се наоѓа во истите простории на Општина Струмица, каде што беше сместена и претходната антена-канцеларија при спроведувањето на КАРДС-програмата за соседство Бугарија-Македонија.

Заедничкиот комитет за мониторинг е основан во февруари 2008 година.

Со цел да се олесни целокупната реализација на Програмата, создаден е менаџментски информациски систем (MIS), како практична алатка за поддршка на вршењето на задачите на надлежните органи (Управниот орган, национален орган, Органот за сертификација, Заеднички технички секретаријат).

Информативниот систем е веќе разработен. За програмата е направена и посебна веб-страница и Заедничкиот технички секретаријат е одговорен за нејзиното одржување и ажурирање со релевантни информации. Исто така, со цел да се обезбеди широк публицитет на информациите, неопходните информации во врска со програмата се објавуваат и на веб-страниците на бугарското Министерство за регионален развој и јавни работи ([www.mrrb.government.bg](http://www.mrrb.government.bg)), на веб страницата на бугарското Министерство за финансии ([www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg)), како и на новата веб-страница на Министерството за локална самоуправа на Република Македонија ([www.mls.gov.mk](http://www.mls.gov.mk)). Паралелно, за потенцијалните корисници се организираат инфо-

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

настани и средби за пронаоѓање проектни партнери. Може да се констатира дека е постигнат извесен напредок во однос на информативните активности.

Првиот повик за предлог-проекти за програмата за прекугранична соработка со Бугарија беше објавен на 14 септември 2009 година со краен рок за аплицирање 14 декември 2009 година. Беа доставени 93 апликации, од кои 64 предлог-проекти беа со бугарски носител и 29 со македонски носител на проект. Во меѓувреме, беше одлучено да се зголеми износот за првиот повик од €4.131.652 на €6.980.436.20 за проекти од приоритетната оска 1 и 16 предлог-проекти од приоритетната оска 2, како и 7 предлог проекти од резервната листа. Конечно, вкупно 34 проекти беа избрани и 32 договори за грант беа потпишани на 10 јуни 2011 година.

Поради значителното доцнење во административната проверка и во евалуацијата на предлог-проектите од првиот повик, и секако поради опасноста од целосно губење на средствата од 2008 година, имајќи го предвид фактот дека крајниот рок за склучување на договорите беше 27 ноември 2011 година, со цел да се надмине овој проблем, Владата побара продолжување на Договорот за финансирање за 2008 година. Со потпишување на анексот за продолжување на крајниот рок за склучување на договорите за една година се неутрализира ризикот.

На вториот повик за доставување предлог-проекти, кој беше објавен на 14 јуни 2011 година со краен рок до 14 септември 2011 година, доставени беа вкупно 122 апликации. Избраните проектите ќе бидат финансирани од ИПА-средствата за 2010 и 2011 година, во вкупен износ за двете земји од €5.869.638, од кои 15% се национално кофинансирани од двете земји, односно по 7,5%, што изнесува €440.223,5 за секоја земја. За разлика од првиот повик, овојпат е зголемен максималниот износ за инвестициски проекти од €300.000 на €500.000 и максималното времетраење на таканаречените "меки" проекти од 12 до 18 месеци.

Распределбата на соодносот меѓу "меките" и "инвестициските" мерки е 20% за првите наспроти 80% за вторите. Се очекува постапката на евалуација и селекција на проектите за вториот повик да заврши во првиот квартал на 2012 година, по што веднаш би требало да се пристапи кон потпишување на договорите. Во меѓувреме, во октомври 2011 година, е направена ревизија на Оперативната програма во однос на

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

новите финансиски средства за периодот 2012-2013 година.

За третиот повик на проектни предлози беа обезбедени финансиски средства во износ од 4.861.463,23 евра, од кои 2.397.616,39 евра ИПА средства беа наменети за Република Македонија. Вкупно 27 проекти се реализираа во рамките на овој повик.

За првиот повик за предлог-проекти беа доставени вкупно 93 апликации (од кои во 64 проекти носители беа бугарските организации, а 29 проекти се со македонски носители). Избрани се вкупно 34 проекти, од кои 14 се со македонски носители, а 20 со бугарски носители. И овде општините и регионалните центри за развој на соодветните плански региони и регионалните јавни (образовни) институции се појауваат во поголем број отколку граѓанските организации.

И овде, како и во случајот со првиот повик за предлог-проекти за прекугранична соработка со Република Грција, може да се констатираат истите заклучоци односно дека:

а) Се претпочитаат општините и регионалните центри и јавни (образовни) институции и истите се сметаат за сигурни партнери,

б) дека општините и регионалните центри за развој на соодветните плански региони, како и јавните институции имаат поголем капацитет за подготовка на проекти во споредба со граѓанските организации,

в) дека кај општините има голем интерес за учество како носители на проекти, но и како партнери. Особено се истакнуваат општините Крива Паланка, Штип, Дојран и Кочани.

Табелата подолу ја прикажува состојбата со доставените проекти од 1 повик.

<b>Состојба со проекти од 1 повик</b>		
<b>МК Општина / Центар за развој на плански регион</b>	<b>Носител</b>	<b>Партнер</b>
Крива Паланка	1	2
Штип	1	2
Дојран	1	1
Кочани	1	1
Македонска Каменица		2
Делчево	1	
Берово	1	
Ранковце	1	

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Липково	1	
Конче	1	
Виница		1
Карбинци		1
Ново Село		1
Центар за развој на источен плански регион	1	1
Центар за развој на североисточен плански регион	1	
Центар за развој на југоисточен плански регион		1
<b>Вкупно</b>	<b>11</b>	<b>13</b>
<b>Јавни институции (образовни културни)</b>	<b>2</b>	<b>5</b>
<b>Граѓански (професионални) организации</b>	<b>1</b>	<b>6</b>

Табела II-8 - Преглед на учесници од Македонија на првиот повик со Бугарија

#### 4.8. ИПА Програмата Македонија - Албанија

ИПА Програмата за прекугранична соработка 2007-2013 година меѓу Република Албанија и Република Македонија беше донесена од страна на Европската Комисија уште во декември 2007 година со финансиски алокации само за периодот 2007-2009 година, но по иницијатива на Комисијата, беше ревидирана и беа додадени средства за 2010-2011 согласно Повеќегодишната индикативна финансиска рамка 2010-2012.

Програмата има 4 приоритетни цели:

- а) Поддршка на економскиот развој со акцент на туризмот;
- б) Промоција на одржлив развој со акцент на заштитата, унапредувањето и управувањето со природните ресурси и екосистемите;
- в) Интензивирање на културната размена на луѓето и на институциите;
- г) Помош за спроведување на програмата и придонес кон навремена испорака на резултати преку техничка помош.

Договорот за финансирање за 2007 година беше потпишан на 28 март 2008 година, а крајниот рок за склучување на договорите за финансирање на проектите беше 28 март 2010 година. Владата побара продолжување на рокот за склучување на договорите за една година, односно до 28 март 2011 година.

Договорот за финансирање за 2008 година беше потпишан на 16 декември 2009 година, со краен рок за склучување на договорите за финансирање на проектите 16 декември 2011 година. На 8 ноември 2011 година беше потпишано продолжување на Договорот за финансирање за 2008 година, со цел доделување дополнителни четири месеци за склучување на договорите со избраните носители на проекти, односно крајниот договорен рок беше продолжен до 27 април 2012 година за да не дојде до неповратно губење на средствата за 2008 година.

Договорот за финансирање за 2009 година беше потпишан на 6 декември 2010 година со краен рок за склучување на договорите за финансирање на проектите 6 декември 2012 година. И повторно беше побарано едногодишно

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

продолжување на рокот поради опасноста од губење на средствата.

Исто така на 31 октомври 2011 година е поднесено барање за продолжување на Договорот за финансирање за 2009 година, во кое се бара продолжување на договорниот рок до 19 март 2013 година, поради усогласеност на роковите на соодветните Финансиски договори во двете земји, имајќи предвид дека Република Македонија го потпиша Договорот за финансирање на 4 декември 2010 година, додека Република Албанија на 19 март 2011 година.

Постоеја проблеми и со склучувањето на договорот за реализацијата на техничката помош за 2007 година и постојано се бараше пролонгирање така што и во 2011 година, овие средства се уште не беа оперативни. Дури во март 2011 година, Министерството за локална самоуправа го потпиша договорот за техничка помош со Делегацијата на ЕУ во износ од €204.000 обезбедувајќи финансиска помош за успешна реализација на оваа програма.

Договорот за финансирање за 2010 година е потпишан на 30 ноември 2011 година. Вкупниот износ доделен за 2010 година е €2.177.000 за двете земји, од кои €1 милион фондовите на ЕУ и €177,000 се национални средства за кофинансирање.

Во Заедничкиот технички секретаријат (ЗТС) со седиште во Струга, Македонија има 3 вработени (еден раководител и двајца службеници) и еден менаџер од Албанија. Антена-канцеларија има во Елбасан, Албанија.

Создадена е база на податоци за потенцијалните апликанти и клучните засегнати страни која се ажурира постојано врз основа на учесниците во инфо-сесиите и форумите за наоѓање партнери.

На веб-страницата на Министерството за локална самоуправа можат да се најдат информации за оваа ИПА програма.

Во врска со Заедничкиот технички секретаријат, се јавија неколку проблеми. Клучните идентификувани проблеми се следните: проблеми со обезбедување на службено возило од страна на Министерството за локална



## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

самоуправа и необезбедување на средства за користење на возилото (на пример пари за бензин); факс машината не функционира.

Единствениот проблем кој беше делумно решен во меѓувреме е што конечно беше предадено на користење возило од Министерството за локална самоуправа на Заедничкиот технички секретаријат.

Причината за ваквата состојба е неможноста да се користат средствата за техничка помош за овие цели и што во меѓувреме средствата (не)се обезбедуваат од буџетот на Министерството за локална самоуправа, бидејќи постои едно сериозно се уште отворено прашање – посебната сметка која треба да биде отворена за овие фондови сè уште не функционира.

Поради доцнењето во воспоставувањето на заедничките структури, првиот повик за предлог-проекти со Албанија за 2007 година се објави дури на 9 јуни 2009 година. Беа доставени над 60 апликации, во износ трипати поголем од расположливите средства. Тоа претставува јасна индикација за интересот за програмата. По завршувањето на евалуацијата на апликациите за првиот повик, а со одобрување на извештајот од евалуацијата во март 2011 година, делегациите на ЕУ во Скопје и во Тирана потпишаа 17 договори. 14 од нив беа потпишани од страна на Мисијата на ЕУ во Скопје со вкупен износ од €571.270,46 во јуни 2009 година.

Вториот повик за предлог-проекти, вклучувајќи дел од средствата од 2007 и сите средства од 2008 година (€3.525.000, од кои €2.200.000 за Македонија), беше објавен на 19 април 2010 година и траеше до 19 јули 2010 година. Беа примени 83 апликации, но евалуацијата никако да започне. Дури кон крајот на 2010 година започна евалуација за што Мисијата на ЕУ ги предупреди националните власти за високиот ризик од губење на повеќе од еден милион евра од ИПА фондовите за 2007 доколку не биде веднаш испратен на одобрување ревидираниот предлог за состав на Заедничкиот управен (евалуациски) комитет, овозможувајќи на тој начин почеток на евалуација и навремено потпишување на договорите за грант во 2011 година.

Евалуацијата на предлог-проектите за вториот повик значително се

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

одолговлечи поради одредени тешкотии во координацијата меѓу оперативните структури во двете земји. Главен проблем во извршувањето на евалуацијата е честото доцнење во организацијата на состаноците за евалуација поради пролонгираното именување на евалуаторите и нивното одобрување од страна на Делегациите на ЕК во Тирана и во Скопје, како и честите промени во составот на Заедничкиот управен комитет.

Друг факт што доведе до доцнење во евалуација на вториот повик е недостатокот на техничка помош за склучување договори со оценувачите од Република Албанија. По обемна консултација со двете Делегации на ЕК, беа избрани службеници-оценувачи.

Поради надминување на крајниот рок за користење на средствата се изгубија €1,3 милиони за вториот повик. Активностите беа забрзани во последниот квартал во пресрет на состанокот на Заедничкиот мониторинг комитет закажан за 9 декември 2011 година заради усвојување на финалниот евалуациски извештај со цел финализирање на постапката на евалуација и селекција на проектите. По неговото одобрување од страна на Заедничкиот комитет за следење и од страна на делегациите на ЕУ во Тирана и во Скопје, договорите со избраните носители на проекти беа потпишани во 2012 година.

Во меѓувреме беше објавен и третиот повик за предлог-проекти на 8 ноември 2011 година со краен рок за поднесување на апликации до 23 февруари 2012 година.

Овој пакет ги вклучува финансиските средства програмирани за 2009, 2010 и 2011 година со вкупен износ од €4.995.000 евра, од кои €2.700.000 се за Република Македонија. Исто така во меѓувреме е усвоена ревизијата на Оперативната програма во октомври 2011 година.

На првиот повик за предлог-проекти беа доставени 60 апликации, а избрани се вкупно 17 проекти, од кои 10 се со македонски носители, а 7 со албански носители на проекти.

Воспоставување на институционална соработка, за примената на  
ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Табелите подолу даваат преглед на доставените проекти. Во првата табела се дава пресек на успешните проекти, нивниот број и организациите од коишто доаѓаат проектите, додека во втората табела се разгледуваат проектите кои не биле успешни.

Прифатени проекти - 1 Повик	Општини/ Центар за развој на регион	Државни/ Јавни институции	ГО
Носители од РМ  <b>Вкупно: 10</b>	Битола	Институт за нови технологии, иновации и трансфер на знаење "Carl Friedrich Gauss" - Битола	8
Партнери од МК  <b>Вкупно: 4</b>			<b>Вк. 4</b>

Табела II-9 - Состојба со учесниците од Македонија на првиот повик со Албанија

Неуспешни проекти - 1 повик	Општини/ Центар за развој на плански регион	Државни/ Јавни институции	ГО
Носители од РМ  <b>Вкупно: 37</b>	Гостивар  Кичево  Дебар  Прилеп  Брвеница  Боговиње	Факултет за технички науки – УКО Битола  НИ Национален парк Пелистер Клиничка Болница- Битола НИ Музеј Битола  <b>Вкупно: 4</b>	23  <b>Вк.2 3</b>
Партнери од РМ  <b>Вкупно: 6</b>	/	/	<b>Вк.6</b>
	<b>Вкупно: 0</b>	<b>Вкупно: 0</b>	

Табела II-10 - Состојба со одбиени учесници од Македонија на првиот повик со Албанија

За вториот повик за предлог-проекти беа примени вкупно 83 апликации, од кои во 32 проекти носители беа албански организации, а во 51 апликација носители беа македонските организации. По отварањето и административната проверка отфрлени се 21 проекти.

Воспоставување на институционална соработка, за примената на  
ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

По проверка на концептот, отфрлени се 9 проекти, а 1 апликација е повлечена. 33 проекти не подлегнале на целосна евалуација, бидејќи значително го надминувале буџетот, а 5 апликации се отфрлени по евалуацијата на целата апликација. 6 апликации се отфрлени по проверката на подобноста. Избрани за финансирање се само 8 проекти (7+1 од резервниот список), од кои само 3 се со носител од Македонија, а 5 проекти се со носители од Албанија.

Табелите подолу даваат преглед на доставените проекти на вториот повик. Во првата табела се дава пресек на успешните проекти, нивниот број и организациите од коишто доаѓаат проектите, додека во втората табела се разгледуваат проектите кои не биле успешни.

Прифатени проекти-2 повик	Општини/ Центар за развој на региони	Државни/ Јавни институции	ГО
Носители од РМ	/	/	3
<b>Вкупно: 3</b>			
Партнери од РМ	/	/	4
<b>Вкупно: 4</b>	<b>Вкупно: 0</b>	<b>Вкупно: 0</b>	<b>Вк. 7</b>

Табела II-11 - Состојба со учесници од Македонија на вториот повик со Албанија

Воспоставување на институционална соработка, за примената на  
ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Неуспешни проекти-2 повик	Општини/ Центар за развој на регион	Државни/ Јавни институции	ГО
Носители од РМ  <b>Вкупно: 48</b>	Битола  Ресен  Крушево  Брвеница  Тетово  Боговиње	ОУ Наум Наумовски Борче– Крушево  Културен центар Иљо Антевски Смок  Гаус Институт-Битола  Економски факултет- УКИМ Скопје  ЈП Комунално Струга  НИ Национален парк Галичица	<b>Вк.:</b>  <b>29</b>
Партнери од РМ  <b>Вкупно: 26</b>	Битола  Струга  Вевчани  Могила	ЈП Комунално Струга	<b>Вк.:</b>  19

Табела II-12 - Состојба со одбиени учесници од Македонија на вториот повик со Албанија

Карактеристично за избраните проекти од обата повика за прекугранична соработка со Албанија е тоа што носители на 13-те проектите се јавуваат граѓанските организации од Македонија (освен 1 општина и 1 јавна научно-образовна установа) што е сосема спротивно од ситуацијата со повиците со Бугарија и Грција.

Во 12-те проекти каде што носители се албанските организации, вклучени се само 8 партнери од Македонија, кои исто така се граѓански организации. И кај неуспешните проекти, соодносот на граѓански организации наспроти општини/регионалните центри/јавни институции е речиси 2:1.

Заклучоците кои можат да се извлечат одовде се дека:

а) предност им се дава на граѓанските организации и се смета дека тие имаат поквалитетни проекти, поголем капацитет за управување со проекти и се посигурни партнери,

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

б) општините и некои регионални центри, како и јавните институции од соодветните погранични региони немаат доволен капацитет за подготовка на квалитетни проекти, и

в) универзитетите, факултетите и институтите (УКИМ, УКЛО, УГД, особено Институтот за нови технологии, иновации и трансфер на знаење "Carl Friedrich Gauss" од Битола) максимално ги користат можностите и масовно аплицираат за проекти за прекугранична соработка.

Истото важи и за регионалните развојни агенции, особено за Фондација за развој на мали и средни претпријатија (Регионален центар за поддршка на претпријатија од Битола, Регионалната развојна агенција на Пелагонија-ПРЕДА од Прилеп, Фондацијата за локален и ИТ развој од Гевгелија, некои стопански комори и професионалните здруженија.

### **4.9. ИПА Програмата Македонија - Косово**

Подготовките на ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Косово започнаа веднаш штом се создадоа потребните услови за тоа, односно веднаш по потпишувањето и ратификацијата на договорот за демаркација на границата и воспоставувањето на дипломатски односи во октомври 2009 година.

Подготовката на оперативната програма започна во декември 2009 година со формирањето на заедничката работна група, по што следуваа потребните анализи, состаноци и средби на оперативните структури од двете страни.

Процесот на програмирање заврши за релативно кратко време, во мај 2010 година кога програмата беше доставена до ЕК и која официјално беше донесена во декември 2010 година.

ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Косово за периодот 2010-2013 ги идентификува следните приоритетни цели:

Воспоставување на институционална соработка, за примената на  
ИПА 2 компонентата во доменот на прекуграничната соработка

- а) Започнување и продолжување на активности за заштита на дефинирани области од еколошки закани и деградација;
- б) Безбедност и ефикасно гранично управување преку обезбедување на потребни надградби на инфраструктурата;
- в) Подобрување на локалната инфраструктура и услуги во секторот животна средина, каде што тие имаат јасна транснационална димензија;
- г) Подобрување на конкурентноста на локалните претпријатија;
- д) Интензивирање на контактите меѓу граѓаните од пограничните области;
- ѓ) Помош при спроведувањето на програмата и придонес за навремена испорака на резултати преку техничка помош.

Вкупниот износ на финансиски средства за 2010 и 2011 година изнесува €2.840.000 за двете држави, од кои за Македонија €1.420.000 (€1,2 милиони од ИПА и €217.000 од националниот буџет на име кофинансирање).

Средствата за 2010 година се предвидени за реализација на еден заеднички, стратегиски проект на Република Македонија и Република Косово - изградба на нов граничен премин Белановце-Станчич (заедничка прекугранична зграда) и потребната инфраструктура.

На 26 јули 2011 година, беше потпишана Финансиската спогодба за 2010 година со што средствата предвидени за техничка помош можеа да се користат за воспоставување на потребните структури, како и за подготовките за објавување на тендерите во согласност со европските правила и процедури.

Во 2012 година е предвидено да се објават 3 тендери за услуги, градежни работи и за набавки. Крајниот рок за склучување на договорите е 26 јули 2013 година, односно две години по потпишувањето на Финансиската спогодба, а крајниот рок за извршување на работите е 26 јули 2015 година.

За средствата програмирани за 2011 година е предвидено објавување на

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

отворен повик за предлог-проекти, по потпишувањето на Финансиската спогодба за 2011 година.

Заедничкиот технички секретаријат (ЗТС) е формиран во Куманово, а неговата антена-канцеларија во Гњилане во Косово. Воспоставен е Заедничкиот мониторинг комитет (ЗМК) кој веќе одржа состанок во октомври 2011 година, а беше објавен и повикот за воспоставување на ЗТС и за вработување 2 лица во Куманово. Заедничкиот технички секретаријат стана оперативен во првиот квартал на 2012 година.

Во однос на имплементација на програмата за прекугранична соработка со Косово се очекува дека Владата и вклучените институции, поучени од досегашните искуства со другите прекугранични програми, да ги имаат научено лекциите и да нема задоцување и пречки во имплементација на програмата.

Тоа всушност ќе значи интензивно градење на административните капацитети на Министерството за локална самоуправа и на Заедничкиот технички секретаријат во Куманово, интензивна комуникација со потенцијални корисници на средствата и избегнување на досегашната практика на пробивање рокови за склучување на договорите и за реализација на активностите. На тој начин не би се изложувале на опасност од губење на средствата и со позабрзано темпо би се реализирале и средствата за наредните години, овозможувајќи им на граѓаните да ги почувствуваат придобивките од помошта на ЕУ наменета за прекугранична соработка.

### **4.10. Програмата за Југоисточна Европа - ЕРДФ**

Програмата за транснационална соработка на Југоисточна Европа има за цел на да го подобри територијалниот, економскиот и социјалниот процес на интеграција и да придонесе за кохезија, стабилност и конкурентност преку развој на транснационални партнерства и заедничко дејствување за прашања од стратегиска важност.

Програмата се фокусира на следниве тематски приоритети:



Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

- а) Поттикнување на иновации и претприемништво,
- б) Заштита и унапредување на животната средина,
- в) Подобрување на пристапноста и транснационални синергии за одржлив урбан,
- г) регионален развој.

Програмата вклучува 16 земји со вкупно население од 200 милиони. Таа е една од најкомплексните програми за транснационална соработка во Европа.

Заедничкиот технички секретаријат се наоѓа во Будимпешта, Република Бугарија и во него се вработени 16 лица.

Оперативната структура за програмата во Република Македонија е Министерството за локална самоуправа кое учествува во редовната размена на информациите и во донесувањето на одлуките. Оваа програма се спроведува на централизирана основа од страна на ЕК од Брисел. Досега се направени неколку измени на програмата кои се однесуваат со минималниот износ на предлог-проектите кој ќе биде €200.000 наместо €300.000. Сите потребни информации за програмата и за повиците за доставување предлог-проекти има на посебниот веб-портал <http://www.southeast-europe.net/>.

На првиот повик за предлог-проекти за средствата од 2007 година, беа избрани 40 проекти, од кои 6 со проектни партнери и еден со партнер набљудувач од Македонија.

Кофинансирањето на петте избрани проекти се покрива од буџетот на Република Македонија. За таа цел Министерството за локална самоуправа потпиша договори за 15% национално кофинансирање со избраниот партнери. Договорите за националното кофинансирање на 15% се потпишуваа со некои одложувања во споредба со првичните очекувања.

Вториот повик за предлог-проекти беше објавен на 23 ноември 2009 година и затворен на 21 декември 2009 година за финансиските средства

Воспоставување на институционална соработка, за примената на  
ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

предвидени за 2008 и 2009 година. Индикативните средства за овој повик за Република Македонија се €1.018.997.40, со обврска за 15% кофинансирање. Имаше 588 апликации (144 со македонски партнери), од кои 423 успешно влегоа во првата проверка за подобноста при што беа избрани 244 апликации од кои 72 со македонски учесници. Во текот на втората проверка, 15 проекти со 17 македонски партнери влегоа во потесна конкуренција. Во финалната фаза на евалуација, 26 проекти беа избрани, од кои 5 беа со македонските партнери. Делегацијата на ЕУ потпиша договори со пет македонски проектни партнери во 2011 г.

Третиот повик за предлог-проекти беше објавен на 28 април 2011 година со краен рок за доставување на апликации до 17 јуни 2011 година. Вкупниот износ на овој повик е €39.000.000, од кои €30.000.000 се од Европскиот фонд за регионален развој, €8.000.000 се од ИПА фондовите и €1.000.000 од Европскиот инструмент за новото соседство (European New Neighbourhood Policy Instrument - ENPI) за Молдавија и Украина.

Четвртиот повик беше објавен во октомври 2011 година со краен рок до 25 ноември 2011 година. Вкупниот износ на овој повик е најмалку €43 милиони од ЕРДФ, повеќе од €6 милиони од ИПА и €1 милион од ЕНПИ. Дополнителни средства би можеле да станат достапни во случај на заштеди од веќе одобрени проекти.

Поголемиот дел од средствата од техничката помош во износ од €43.500 (од кои €37.000 се од фондовите на ЕУ и €6.500 од националното кофинансирање) доделени на Министерството за локална самоуправа во јули 2010 година за спроведување на оваа програма останаа неискористени, бидејќи Министерството за локална самоуправа се соочува со проблеми со отварање на соодветната сметка за користење на средствата.

За таа цел Министерството за локална самоуправа побара продолжување на договорот до 1 јули 2011 година кое и го доби. Бидејќи овие средства не се искористија и до ден денес, побарано е дополнително продолжување за оваа намена.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Од досегашната имплементација на оваа програма и од учеството на проекти од Република Македонија, може да се констатира дека се уште нема доволно капацитет за искористување на можностите што ги дава програмата за потенцијалните корисници од Република Македонија. Имено, индикатор за ова е фактот што македонски партнери има во релативно мал број избрани проекти, а во оние во кои се вклучени, пак, македонските партнери се само партнери, а не носители на проектите.

Воспоставување на институционална соработка, за примената на  
ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

**ГЛАВА 5**

**АНАЛИЗА НА СОСТОЈБАТА НА ИПА ПРОГРАМИТЕ ЗА  
ПРЕКУГРАНИЧНА СОРАБОТКА**

## 5.1. Општо за ИПА втората компонента за прекугранична соработка

Надлежна институција за спроведување на втората компонента на ИПА наменета за прекугранична соработка е Министерството за локална самоуправа. Кон крајот на 2006 и почетокот на 2007 година, Министерството за локална самоуправа го започна програмскиот процес, односно процесот на подготовка на ИПА програмите за прекугранична соработка со Република Бугарија, Република Албанија и со Република Грција. Исто така, Министерството за локална самоуправа обезбеди учество на земјата и во Програмата за транснационална соработка<sup>34</sup> со државите од Југоисточна Европа, за чие спроведување, исто така, е надлежна институција.

Министерството за локална самоуправа од 2009 година, ја подготвуваше и Програмата за прекугранична соработка со Република Косово. Оваа програма беше изготвена со извесно задоцнување поради политичките несогласувања со Република Србија во 2007 година кои беа надминати со текот на времето.

Прекуграничната соработка во рамките на ИПА има цел да ги промовира добрососедските односи, поттикнување на стабилноста, безбедноста и просперитетот, што е во заеднички интерес на односните земји, и да се поттикне нивниот хармоничен, урамнотежен и одржлив развој. Целите на компонентата 2 од ИПА се проектирани на начин што ги земаат во предвид конкретните потреби на односните надворешни граници. Тие се:

- развој на прекуграничните економски, социјални и активности поврзани со животната средина во граничните области;
- обработување на заедничките предизвици во полето на животната средина, јавното здравство, превенција и борба против организираниот криминал;
- обезбедување на делотворни и сигурни граници;
- промовирање на правна и административна соработка;
- промовирање на локални активности од типот „од луѓе за луѓе“.

---

<sup>34</sup> Програмата е дел од целите на Европската територијална соработка за програмскиот период 2007-2013 год. и ги опфаќа сите држави-членки на ЕУ, но и државите кои не се членки на ЕУ, но се кориснички на ИПА и ЕНПИ (Инструмент за европска соседска политика или European Neighbourhood Policy Instrument-ENPI).

Воспоставување на институционална соработка, за примената на  
ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Република Македонија ги имплементира следните програми за прекугранична соработка со нејзините соседи Република Албанија, Република Бугарија, Република Грција, Република Косово, како и учествува во Транснационалната програма за Југоисточна Европа.

Оперативните програми за програмскиот период 2007-2013 беа донесени според следниов редослед:

- ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Бугарија, покрива седум годишен период (2007-2013) и беше официјано одобрена на 14 декември 2007 година од страна на Европската комисија.
- ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Албанија (2007-2013) беше официјано одобрена на 18 декември 2007 година од страна на Европската комисија.
- ИПА Програма за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Грција (2007-2013) беше одобрена од страна на Европската комисија на 5 септември 2008 година.
- Кон крајот на 2009 година започна програмскиот процес за ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Косово. Оперативните структури на Република Македонија и на Република Косово, заедно со членовите на работната група, ја подготвија Предлог програмата за прекугранична соработка во дадениот рок до 30 април 2010 година. На 8 декември 2010 година, програмата беше одобрена од страна на Европската комисија.

На табелата подолу се прикажани вкупните износи на ИПА за Република Македонија наменети за ИПА програмите за прекугранична соработка по години:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Втора компонент а на ИПА	4.538.387	3.947.288	4.126.242	4.495.361	4.495.268	3.595.773	4.456.889

Табела 1-Вкупни алокации од ИПА за Република Македонија за прекугранична соработка (во

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

евра)<sup>35</sup>

Главна цел на ИПА програмите за прекугранична соработка е постигнување на одржлив развој на пограничните региони за поддршка на пошироките напори за соработка и за интеграција на Република Македонија во Европската Унија.

### **5.2. ИПА Програма за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Бугарија**

ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Бугарија која што се спроведува во програмскиот период 2007-2013 се спроведува според споделен ситем на управување (shared management) во кој управувачкото тело во Република Бугарија ги склучува договорите со носителите на проекти, без разлика дали се од Република Македонија или од Република Бугарија. Оперативната структура во Министерството за локална самоуправа, во оваа ИПА програма за прекугранична соработка се нарекува национално тело, а управувачко тело е Министерството за регионален развој на Република Бугарија. Тие директно управуваат со заедничките технички тела: Заедничкиот технички секретаријат (Joint Technical Secretariat-JTS) со седиште во Кустендил, Република Бугарија и Антена канцеларијата со седиште во Струмица, Република Македонија.

Двете тела, т.е. националното и управувачкото тело се одговорни за спроведување на сите повици за проектни предлози. Исто така, тие се одговорни за објавување на повиците за проекти предлози на нивните интернет страни, и во дневните весници, потоа за информирање на јавноста, за прибирање и евалуација на проектните предлози, за склучување на договорите, за првото и второто ниво на финансиска контрола, за следење на нивната имплементација и друго. Заедничкиот комитет за следење (Joint Monitoring Committee) е одлучувачко тело на ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Бугарија. Составен е од претставници на институциите од двете држави од централно и од локално ниво, како и од граѓански организации.

#### Прекугранична соработка со Бугарија

---

<sup>35</sup> Дваесет и први извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ, „Пусти мерак наречен ИПА”, Фондација Отворено општество-Македонија, јули 2014, стр. 31.

Воспоставување на институционална соработка, за примената на  
ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

- Подобрување и проширување на постојните или создавање нови линкови меѓу локалните/регионалните администрации, асоцијации, НВО или претпријатија, зголемување на економскиот и социјален развој на подобните гранични региони;
- Подобрување на инфраструктурите за туризам и транспорт во поглед на зголемување на условите за развој на туризам и заштита на животната средина;
- Интензивирање на контактите на локално ниво меѓу граѓаните во и надвор од ЕУ;
- Помош при спроведување на програмата и придонес за навремено постигнување на резултати.

За првиот повик на проектни предлози беа обезбедени финансиски средства во износ од 6.172.804 евра, од кои 2.990.000 евра ИПА средства беа наменети за Република Македонија. Вкупно 35 проекти се реализираа во рамките на овој повик. Договорите кои се склучија со корисниците од Република Македонија беа со вкупна вредност од 3.490.280 евра.

За вториот повик на проектни предлози за ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Бугарија беа обезбедени финансиски средства во вкупна вредност од 8.036.291 евра. ИПА средства наменети за Република Македонија беа во износ од 2.730.000 евра. Во рамките на овој повик беа реализирани 33 проекти.

За третиот повик на проектни предлози беа обезбедени финансиски средства во износ од 4.861.463,23 евра, од кои 2.397.616,39 евра ИПА средства беа наменети за Република Македонија. Вкупно 27 проекти се реализираа во рамките на овој повик.

ИПА програма за прекугранична соработка меѓу Р.Македонија и Р.Бугарија				
Повик	Вкупно	Р.Македонија	Број на проекти	Искористени средства
Прв повик	6.172.804	2.990.000	35	3.490.280
Втор повик	8.036.291	2.730.000	33	/
Трет повик	4.861.463,23	2.397.616,39	27	/



## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

*Табела 2: Распределба на финансиски средства по повици за ИПА програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Бугарија (во евра)*

Во рамките на инструментот КАРДС, се спроведуваше прекуграничната соработка меѓу Република Македонија и Република Бугарија, па оттаму партнерите т.е. корисниците кои заеднички учествуваат во проекти на оваа ИПА програма имаат долгогодишно искуство и традиција на соработка. Во оваа ИПА програма за прекугранична соработка голем број на општини се најчесто носители на проекти, а проектите имаат инфраструктурен и инвестициски карактер.

Повисоките алокации кои се наменети за оваа програма, овозможуваат да се реализираат проекти со поголемо влијание на терен.

Во оваа ИПА програма за прекугранична соработка може да се забележи голема и одлична соработка помеѓу академски заедници, разни здруженија од областа на културата и традицијата, спортски клубови како и организации од граѓанско општество во пограничните зони на двете држави.

### **5.3. ИПА Програма за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Албанија**

ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Албанија, во програмскиот период 2007-2013 се спроведува според централизиран систем на управување, преку кој договорите со корисниците од двете страни на границата се склучуваат преку Делегациите на Европската унија во Скопје и Тирана. Оперативни структури се тела во рамките на надлежните министерства на двете држави, т.е Министерството за локална самоуправа на Република Македонија и Министерството за европски интеграции на Република Албанија. Тие управуваат со заедничките технички тела, Заедничкиот технички секретаријат (Joint Technical Secretariat-JTS), со седиште во Струга, Република Македонија и Антена канцеларија со седиште во Елбасан, Република Албанија.

Оперативните структури на двете држави се одговорни за спроведување на сите повици за проектни предлози. Исто така, тие се одговорни за објавување на повиците за проекти предлози на нивните интернет страни, и во дневните весници,

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

потоа за информирање на јавноста, за прибирање и евалуација на проектните предлози, за склучување на договорите, за следење на нивната имплементација и друго. Заедничкиот комитет за следење (Joint Monitoring Committee) е одлучувачко тело на ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Албанија. Составен е од претставници на институциите од двете држави од централно и од локално ниво, како и од граѓански организации.

### Прекугранична соработка со Албанија

- Да се поддржи економскиот развој со нагласување на туризмот: да се зголемат активностите во областа на туризмот, развој на алтернативните типови на туризам и мали инфраструктури;
- Да се промовира одржливиот развој со нагласување на заштитата, промовирањето и управувањето со природните ресурси и екосистеми: воспоставување на заеднички политики за животната средина, вклучување на граѓанското општество во крирање на политики, да се гарантира одржливо управување со природните ресурси;
- Да се интензивира културната размена преку активности од луѓе за луѓе и од институции за институции;
- Да се помогне во спроведување на програмата и да се придонесе кон времено донесување на резултати.

До сега се реализираа три повици за проектни предлози во рамките на оваа ИПА програма за прекугранична соработка.

За првиот повик на ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Албанија беа обезбедени ИПА средства во вкупна вредност од 1.020.000 евра, од кои по 680.000 евра беа предвидени за корисниците во Република Македонија. Преку овој повик се реализираа и финансираа 17 проекти, а вкупниот износ на средствата наменети за Република Македонија изнесуваше 571.270,46 евра.

За вториот повик на проектни предлози за ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Албанија имаше финансиски средства од ИПА во вредност од 3.525.000 евра, од кои 2.200.000 евра беа

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

предвидени за корисниците во Република Македонија. Беа склучени договори за само 8 проекти, во рамките на овој повик, во вкупен износ од 662.447.46 евра за Република Македонија.

Процесот на евалуација на апликациите за овој повик траеше многу долго, при што до истекот на крајните рокови не се склучија договори за целиот износ на расположливи средства. Околу 1.500.000 евра наменети за корисниците од Република Македонија беа изгубени<sup>36</sup>.

За третиот повик на проектни предлози за ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Албанија, беа обезбедени финансиски средства од ИПА во износ од 4.995.000 евра, од кои 2.700.000 евра беа наменети за Република Македонија. Во рамките на овој повик беа склучени 25 договори. Вкупниот износ на искористени средства за Република Македонија беше 2.680.203 евра.

ИПА програма за прекугранична соработка меѓу Р.Македонија и Р.Албанија				
Повик	Вкупно	Р.Македонија	Број на проекти	Искористени средства
Прв повик	1.020.000	680.000	17	571.270,46
Втор повик	3.525.000	2.200.000	8	662.447,46
Трет повик	4.995.000	2.700.000	25	2.680.203

Табела 2: Распределба на финансиски средства по повици за ИПА Програмата за прекугранична програма меѓу Република Македонија и Република Албанија (во евра)

Во текот на 2012 година, Европската комисија донесе одлука да се интервенира во двете земји, со што годишните алокации за оваа програма за 2012 и за 2013 година (вкупно 1.700.000 евра за Македонија) беа префрлени од втората компонента на ИПА во првата компонента на ИПА, за транзициска помош и градење на институции. Според Годишниот извештај за ИПА од 2013 година, причината за ваквиот чекор на ЕК беше „проблемите кои се појавија во спроведувањето на билатералната прекугранична соработка со Република

<sup>36</sup> Дваесет и први извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ, „Пусти мерак наречен ИПА”, Фондација Отворено општество-Македонија, јули 2014, стр.32.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Албанија”.<sup>37</sup> Штета што ЕК се реши на овој чекор наместо да смисли некое поаметно решение за градење на капацитетите и на оперативните структури, но и на потенцијалните корисници на овие програми.<sup>38</sup>

Во оваа ИПА програма за прекугранична соработка доминираат меки проекти кои се спроведуваат најмогу од граѓански организации или од стопански комори. Во оваа програма општините учествуваат во многу мал дел споредено со другите ИПА програми за прекугранична соработка. Општините од јужниот дел на подобниот програмскиот регион, како што се Битола и Охрид најчесто се јавуваат како носители на проекти во оваа програма поради нивното искуство со прекугранични проекти од ИПА програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Грција.

Во рамките на оваа програма, треба да се има предвид кога се оценува квалитетот на реализираните проекти, дека со започнувањето на реализацијата на програмата, се почнува и со градењето на партнерства на субјектите на терен, како и размена на искуства и форуми за соработка помеѓу корисниците од двете држави.

### **5.4. ИПА Програма за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Грција**

ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Грција во својот програмски период 2007-2013, се спроведува според транзициски систем на управување, каде што Делегацијата на Европската унија во Скопје е одговорна за склучување на договори со корисниците на Република Македонија, додека телото одговорно за склучување на договори со корисниците од Република Грција е управувачкото тело за европска територијална соработка на Република Грција.

Националните институции на двете држави имаат одлична соработка и партнерски односи, и тоа меѓу оперативната структура во Министерството за

<sup>37</sup>[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/2012\\_ipa\\_annual\\_report\\_with\\_annex\\_new\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en.pdf)

<sup>38</sup> Дваесет и први извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ, „Пусти мерак наречен ИПА”, Фондација Отворено општество-Македонија, јули 2014, стр.32.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

локална самоуправа на Република Македонија и управувачкото тело за европска територијална соработка во рамките на Министерството за развој, конкурентност, инфраструктура, транспорт и мрежи на Република Грција. Тие управуваат со заедничките технички тела на двете држави како што се Заедничкиот технички секретаријат (Joint Technical Secretariat-JTS), со седиште во Солун, Република Грција и Антена канцеларија со седиште во Битола, Република Македонија.

Управувачкото тело и оперативната структура се одговорни за спроведување на сите повици за проектни предлози. Исто така, тие се одговорни за објавување на повиците за проекти предлози на нивните интернет страни, и во дневните весници, потоа за информирање на јавноста, за прибирање и евалуација на проектните предлози, за склучување на договорите, за следење на нивната имплементација и друго. Заедничкиот комитет за следење (Joint Monitoring Committee) е одлучувачко тело на ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Грција. Составен е од претставници на институциите од двете држави од централно и од локално ниво, како и од граѓански организации.

### Прекугранична соработка со Грција

- Намалување на јазот во економскиот развој меѓу граничните региони и други делови од земјата преку создавање дополнителни можности за вработување што се должи на соработката на економските учесници;
- Зголемување на потенцијалот за туризам на граничниот регион и зголемување на бројот на странски посетители, како и подобрување на стандардите на животната средина;
- Интензивирање на контактите на локално и регионално ниво меѓу граѓаните во и надвор од ЕУ;
- Помош при спроведување на програмата и придонес за навремено постигнување на резултати.

До сега се реализираа три повици за проектни предлози во рамките на оваа ИПА програма за прекугранична соработка.

За првиот повик на ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Грција беа обезбедени ИПА средства во

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

вкупна вредност од 6.188.651 евра за двете држави. За Република Македонија беа наменети 2.251.302 евра. Преку овој повик се реализираа и финансираа 18 проекти.

За вториот повик на проектни предлози за ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Грција имаше финансиски средства од ИПА во вредност од 14.010.347 евра, од кои 4.923.065 евра беа предвидени за корисниците во Република Македонија. Беа склучени договори со 20 институции, во рамките на овој повик, во вкупен износ од 4.850.623,78 евра за Република Македонија.

До сега, еден проект е целосно реализиран, а еден проект е стопиран од страна на Делегацијата на ЕУ поради нотирани нерегуларности во реализацијата.<sup>39</sup>

За третиот повик на проектни предлози за ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Грција, беа обезбедени финансиски средства од ИПА во износ од 7.514.217 евра, од кои 3.514.217 евра беа наменети за Република Македонија.

Уште со инструментот КАРДС<sup>40</sup> започна да се реализира прекуграничната соработка со Република Грција. Во оваа програма доминира соработката помеѓу општините во пограничниот регион на двете држави.

Бидејќи во оваа ИПА програма за прекугранична соработка се алоцирани повисоки финансиски средства, тука повеќе се реализираат инфраструктурните проекти, кои се најчести за локалните самоуправи, па самите нивни активности имаат поголемо влијание во програмската територија. Во оваа програма се бележи соработка помеѓу здравствени установи, академски институции, спортски клубови, пожарникарски служби и друго.

<sup>39</sup> Дваесет и први извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ, „Пуст мрак наречен ИПА“, Фондација Отворено општество-Македонија, јули 2014, стр.33.

<sup>40</sup> Помош на Заедницата за реконструкција, развој и стабилизација (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization – CARDS). Овој финансиски инструмент се користеше во периодот 2002-2006 година.

Воспоставување на институционална соработка, за примената на  
ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

ИПА програма за прекугранична соработка меѓу Р.Македонија и Р.Грција				
Повик	Вкупно	Р.Македонија	Број на проекти	Искористени средства
Прв повик	6.188.651	2.251.302	18	
Втор повик	14.010.347	4.923.065	20	4.850.623,78
Трет повик	7.514.217	3.514.217	/	/

Табела 2: Распределба на финансиски средства по повици за ИПА Програмата за прекугранична програма меѓу Република Македонија и Република Грција (во евра)

### 5.5. ИПА Програма за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Косово

ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Косово во текот на целиот временски период на програмата се спроведува според централизиран систем на управување, каде што Делегацијата на Европската унија во Скопје и Канцеларијата на Европската унија во Приштина ги склучуваат договорите со корисниците од Република Македонија и Република Косово.

Оперативните структури функционираат во двете држави. Тоа се тела во рамките на Министерството за локална самоуправа на Република Македонија и Министерството за европски интеграции на Република Косово. Тие управуваат со заедничките технички тела на двете држави како што се Заедничкиот технички секретаријат (Joint Technical Secretariat-JTS), со седиште во Куманово, Република Македонија и Антена канцеларија со седиште во Гнилане, Република Косово.

Одговорни за спроведување на сите повици за проектни предлози се оперативните структури. Исто така, тие се одговорни за објавување на повиците за проекти предлози на нивните интернет страни, и во дневните весници, потоа за информирање на јавноста, за прибирање и евалуација на проектните предлози, за склучување на договорите, за следење на нивната имплементација и друго. Заедничкиот комитет за следење (Joint Monitoring Committee) е одлучувачко тело

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

на ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Косово. Составен е од претставници на институциите од двете држави од централно и од локално ниво, како и од граѓански организации.

Прекуграничната соработка со Република Косово, се одвиваше многу бавно според Годишниот Извештај на Европската комисија за ИПА од 2013 година, „со исклучок на проектниот дизајн за заедничкиот граничен премин направен од страна на канцеларијата на ЕУ во Приштина во април 2012 година бидејќи ЕК не ги доби неопходните гаранции дека и обете страни споделуваат исти политички и економски интереси во однос на новиот меѓународен граничен премин. Затоа, за да се избегне губење на средства во 2013 година, ЕК предложи да се спроведе еден заеднички повик кој би се објавил пред почетокот на летото 2013 година<sup>41</sup>”.

Три финансиски спогодби се алоцирани за објавување на првиот повик за проектни предлози на оваа ИПА програма за прекугранична соработка, тоа се: финансиска спогодба за 2010, 2011 и 2012 година. Првиот повик за проектни предлози беше објавен на 14 декември 2013 година. Финансиските средства наменети за овој повик изнесуваа 3.190.000 евра за двете држави. За Република Македонија се наменети 1.570.000 евра.

Со финансиските средства од 2013 година ќе се финансира стратегиски проект за изградба на заедничка зграда на новиот граничен премин Белановце-Станчиќ. Вкупната алокација за обете држави за обете држави за овој граничен премин ќе биде околу 1.200.000 евра.<sup>42</sup>

### 5.6. Транснационална програма на државите од Југоисточна Европа

Досега се објавени четири повици за проектни предлози, во рамките на оваа програма. Од Република Македонија, партнерите-апликанти учествуваат во 18 проекти, кои што се избрани за финансирање во сите досегашни повици.

<sup>41</sup>

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/203/2012\\_ipa\\_annual\\_report\\_with\\_annex\\_new\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/203/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en.pdf)

<sup>42</sup> Дваесет и први извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ, „Пусти мерак наречен ИПА”, Фондација Отворено општество-Македонија, јули 2014, стр.36.



## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

За првиот повик на проектни предлози, во рамките на оваа програма, беа обезбедени финансиски средства во вкупна вредност од 61.577.332 евра. На Република Македонија и беа доделени 453.020 евра. Преку овој повик се избраа за финансирање пет партнери од Република Македонија, а вкупната сума за финансирање на избраните проекти изнесуваше 269.266 евра.

За вториот повик на проектни предлози за оваа програма беа обезбедени финансиски средства во вредност од 55.235.103 евра, од кои 500.000 евра беа наменети за корисниците во Република Македонија. Беа селектирани за финансирање пет партнерски проекти во рамките на овој повик, во вкупен износ од 396.650 евра за Република Македонија.

За третиот повик на проектни предлози беа обезбедени финансиски средства во износ од 39.000.000 евра, од кои 30.000.000 евра беа од Европскиот фонд за регионален развој<sup>43</sup>, 8.000.000 евра беа од ИПА фондовите (втора компонента) и 1.000.000 евра беа обезбедени од Инструментот за европска соседска политика кој е наменет за учеството на Република Украина и Република Молдавија. Беа селектирани за осум партнери од Република Македонија за финансирање на нивните апликации а вкупниот износ за овие проекти изнесуваше 1.012.610 евра.

За четвртиот повик на проектни предлози беа обезбедени финансиски средства во износ од 50.000.000 евра, од кои 43.000.000 евра беа од Европскиот фонд за регионален развој, а 6.000.000 евра беа од втората компонента на ИПА и 1.000.000 евра беа обезбедени од Инструментот за европска соседска политика кој е наменет за учеството на Република Украина и Република Молдавија. Во рамките на овој повик немаше проекти предлози од Република Македонија.

За Република Македонија, вкупната сума која е одобрена за спроведување на избраните проекти од сите досегашни повици од оваа програма изнесува 1.774.920 евра.

---

<sup>43</sup> European Regional Development Fund-ERDF

Воспоставување на институционална соработка, за примената на  
ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Транснационална програма за Југоисточна Европа				
Повик	Вкупно	Р.Македонија	Број на проекти	Искористени средства
Прв повик	61.577.332	453.020	5	269.266
Втор повик	55.235.103	500.000	5	396.650
Трет повик	39.000.000	1.000.000 ИПА	8	1.012.610
Четврт повик	50.000.000	6.000.000 ИПА	/	/

Табела 3: Распределба на средствата по повици за Транснационалната програма за ЈИЕвропа (во евра)

## **ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА:**

Кога се анализира втората компонента на ИПА за прекугранична соработка за програмски период 2007-2013 година, неколку заклучоци се наметнуваат. Прво, процентот на склучени договори е над 70% и е задоволувачки, што ако го споредиме со првата компонента на ИПА е многу подобар процент. Сепак кај оваа компонента на ИПА веќе се изгубени 1.500.000 евра. Оваа компонента е единствена која нема добиено акредитација за пренесување на управувањето од Европската комисија на домашните оперативни структури, и ова покажува и за други потешкотии во реализацијата на ИПА програмите за прекугранична соработка.

Системот според кој се спроведува оваа програма го усложнува процесот на спроведување на проектите, особено за субјектите со помал финансиски капацитет. Претфинансирањето на проектите се движи од 10 до 20% од вкупната вредност на проектот. Корисниците на грантови го самофинансираат остатокот од вредноста, по што следува верификација на реализираните трошоци и дури потоа, нивно исплаќање од проектот. Со ова се одолговлекува во голема мера процесот на реализација на проектите, и во многу случаи, дел од предвидените активности остануваат нереализирани поради истекот на рокот за имплементација на проектот. Генерираните заптеди се користат за склучување договори за спроведување проекти од резервните листи.

Со цел олеснување на товарот од префинансирањето на проектите, Министерството за локална самоуправа, во соработка со Министерството за финансии и Македонската банка за поддршка на развојот, развија кредитен производ специјално наменет за општините-носители на грантови во рамките на ИПА програмите за прекугранична соработка.

Овој систем за поддршка на идните носители на проекти треба да се доразвие и да се примени и кај други ентитети. Граѓанскиот сектор би можел да има значителни придобивки ако се обезбеди кофинансирање преку буџетски извори, особено ако се знае дека во периодот 2014-2020 година, од ИПА 2 ќе има околу 5.000.000 евра на располагање за граѓанскиот сектор кои ќе се распределуваат

Воспоставување на институционална соработка, за примената на  
ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

преку грант-шеми.

Согласно Повеќегодишната индикативна финансиска рамка за периодот 2007-2013, следната табела претставува приказ на алоцираните финансиски средства за ИПА компонентата II, насочени кон финансирање на имплементацијата на програмите за прекугранична соработка во Република Македонија.

<i>Година</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
<i>Алокации изразени во € во компонентата „Прекугранична соработка“</i>	<i>4,158,387</i>	<i>4,077,999</i>	<i>4,371,501</i>	<i>5,067,526</i>	<i>5,124,876</i>	<i>5,183,373</i>	<i>5,243,041</i>

Следната табела е приказ на алоцираните средства според повеќе-годишниот плански документ, за вкупните износи во рамки на финансиската алокација 2007-2009

<i>Програми за ПГС</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>Total</i>
<b>Со Бугарија</b>	0.7	1.3	1.3	3.3
<b>Со Грција</b>	0.8	1.3	1.5	3.6
<b>Со земјите од Западен Балкан и ЕРДФ програмите</b>	2.7 <sup>44</sup>	2.7 <sup>45</sup>	2.8 <sup>46</sup>	8.2
<b>ВКУПНО</b>	<b>4.2</b>	<b>5.3</b>	<b>5.6</b>	<b>15.1</b>

<sup>44</sup> Одлуките за финансиска алокација на средствата од северната граница за 2007, 2008 и 2009 година се направени според препораките на ЕК и за овие средства не се изврши програмирање со Србија и Косово. Согласно тие одлуки, средствата за прекугранична соработка со северната граница за 2007 година се преалоцирани во програмата со Албанија.

<sup>45</sup> Средствата за прекугранична соработка со северната граница за 2008 се додадени кон компонента 1 – фишето за интегрирано гранично управување.

<sup>46</sup> Средствата за прекугранична соработка со северната граница за 2009 се додадени кон компонента 1 – фишето за реставрирање на црквата СВ. Ѓорѓи во Старо Нагоричане.

## Тековен прогрес на финансиско трошење на средствата

### Прекугранична соработка со Албанија

#### Процес на програмирање - завршен

Оперативна програма со Албанија се усвои од страна на Европската комисија на 10 декември 2007 година. Во тек е ревизија на програмата согласно новите финансиски алокации за 2010 и 2011 година.

#### Процес на имплементација

Програмата се имплементира преку централизирано управување. Во централизирано управување, Европската комисија ја спроведува тендерската постапка, склучувањето на договори и исплати, врз основа на документите обезбедени од корисниците, и во согласност со правилата за склучување договори и набавки утврдени со „Практичниот водич за постапки за склучување договори за надворешни дејства на ЕК“ (PRAG).

1. Првиот повик за ИПА програмата за прекугранична соработка со Албанија од вкупната финансиска алокација за 2007 година која изнесува 2.2 милиони евра за страната на Република Македонија опфати износ од 680.000 евра. Повикот се објави на 2 јуни 2009 година и траеше до 3 август 2009 година и опфати мали проекти од 20.000-50.000 евра. Повикот опфати три мерки на интервенција, и тоа: економски развој, одржлив развој на животната средина и социјална кохезија. Евалуацијата на проектните предлози на потенцијалните апликанти се уште не е започната, се чека одобрување на извештајот за одобрување на евалуативниот комитет да се одобри од Делегација на Европска комисија по што ќе следи и првото доделување на грантови<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Спогодбата за финансирање за 2007 година се склучи на 28.03.2008 година и обврзува на склучување на договорите за грантови до 28.03. 2010 според „n+2“ правилото. Се со цел да се

Воспоставување на институционална соработка, за примената на  
ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

<b>Мерка 1: Економски развој</b>	<b>272 000 EUR</b>
<b>Мерка 2: Одржлив развој на животната средина</b>	<b>204 000 EUR</b>
<b>Мерка 3: Социјална кохезија</b>	<b>204 000 EUR</b>

2. Вториот повик на ИПА програмата за прекугранична соработка со Албанија ќе ги спои преостанатите средства за 2007 година во вкупен износ од 1,52 милиони евра и средствата за 2008 година во вкупен износ од 1 милион евра и вкупно за страната на Република Македонија ќе изнесува 2,52 милиони евра. Повикот ќе опфати и големи инфраструктурни проекти. Во моментот апликацискиот пакет се наоѓа на одобрување во ДЕК по што веднаш ќе се премине кон објавување на вториот повик.

### **Прекугранична соработка со Бугарија**

#### *Процес на програмирање - завршен*

Оперативна програма со Бугарија се усвои од страна на Европската комисија на 14 декември 2007 година. Во тек е ревизија на програмата согласно новите финансиски алокации за 2010 и 2011 година.

#### *Процес на имплементација*

Програмата се имплементира преку заеднички период на управување. Приодот на заедничко управување подразбира еден единствен буџет и управување и контрола на средствата од страна на Managing Authority, Audit Authority и Certifying Authority кои се сместени на страната на земјата членка. Република Македонија има оперативна структура, учествува во групата на Audit Advisors, и поставува контролори, и балансирано членува во структурите: Заеднички мониторинг комитет (и евалуативен) и Заеднички технички секретаријат, а има и право да основа инфо точка на својата територија. Предностите на овој период,

---

продолжи финансиското трошење на средствата и објавување на вториот повик, во средина на ноември се испрати барање до ДЕК за продолжување на важноста на спогодбата за една година.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

покрај можноста да се користат средства од заеднички буџет кој ги кумулира и средствата на Република Македонија и поголемите средства на соседната земја членка, се состои во можноста за имплементирање на вистински заеднички прекугранични проекти кои во досегашната програма за соседство и во новиот транзициски период ќе се донекаде ограничени поради различните правила, временски рамки и тела за склучување на договори во двете земји.

1. Првиот повик на ИПА програмата за прекугранична соработка со Бугарија ги опфаќа средствата со заедничко финансирање за двете земји со вкупна вредност од 4,1 милион евра. Повикот се распиша на 14 септември 2009 и е отворен до 14 декември 2009 година и опфаќа и големи инфраструктурни проекти до 300.000 евра. По затворањето на повикот веднаш ќе се пристапи кон евалуирање на пристигнатите апликации по што ќе следи и првото доделување на грантови<sup>48</sup>.

Повикот опфаќа две приоритетни оски: Економски развој и социјална кохезија и подобрување на квалитетот на живот. Вкупниот износ на алоцирани средства за овој повик според двете приоритетни оски е прикажан во табелата.

Приоритетна оска	Финансирање на Заедницата	Национално финансирање	Вкупно финансирање
	(a)	(b)	(a)+(b)
Приоритетна оска 1	1 560 846	275 444	1 836 290
Приоритетна оска 2	1 951 058	344 305	2 295 362
<b>Вкупно</b>	<b>3 511 904</b>	<b>619 749</b>	<b>4 131 652</b>

### Прекугранична соработка со Грција

#### Процес на програмирање - завршен

Оперативна програма со Грција се усвои од страна на Европската комисија на 5 септември 2008 година. Во тек е ревизија на програмата согласно новите

<sup>48</sup> Спогодбата за финансирање за периодот 2007-2009 се потпиша на 13 октомври 2008 година.

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

финансиски алокации за 2010 и 2011 година.

### Процес на имплементација

Програмата се имплементирала преку транзициски период на управување. Транзицискиот период подразбира заедничко програмирање и селекција на проекти, но два паралелни системи и два посебни буџета. Додека за Грција нејзините Managing Authority, Audit Authority, Certifying Authority го вршат управувањето и контролата за нивните средства, за Република Македонија грантирањето, тендерирањето и склучувањето на грантови договори во прво време ќе го прави ДЕК до акредитацијата, по што истото ќе го прави CFCU.

### Транснационална програма за Југоисточна Европа

#### Процес на програмирање - завршен

Оперативната програма се усвои од страна на Европската комисија на 20 декември 2007 година.

#### Процес на имплементација

Програмата во Република Македонија се спроведува врз основа на централизирано управување. Во централизирано управување, Европската комисија ја спроведува тендерската постапка, склучувањето на договори и исплати, врз основа на документите обезбедени од корисниците, и во согласност со правилата за склучување договори и набавки утврдени со „Практичниот водич за постапки за склучување договори за надворешни дејства на ЕК“ (PRAG).

1. Првиот повик на Транснационалната програма за Југоисточна Европа беше распишан во мај 2008 година. Повикот ги опфати средствата за 2007 година<sup>49</sup> во вкупна вредност за Република Македонија од 453.020 евра. Во моментот апликантите од македонска страна подлежат на оценка за способноста да учествуваат како проектни партнери од страна на ДЕК по што ќе следи и првото доделување на грантови.

---

<sup>49</sup> Спогодбата за финансирање за 2007 година беше потпишана на 1 јули 2008 година, а спогодбата за 2008 година беше потпишана на 23 февруари 2009 година.



## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

2. Вториот повик на Транснационалната програма за Југоисточна Европа беше најавен да се објави во ноември 2009 година. Во моментот повикот не може да се објави се додека не се одобри одлуката за финансирање за 2008 година на Србија.

Оперативната структура има потреба од зајакнување на административниот и институционалниот капацитет. Доцнењето и надминување на роковите за имплементација на активностите (објавување на повиците за предлог-проекти, административните проверки и евалуацијата, именувањето на лица во соодветните структури, изборот на проектите итн.) во континуитет води до опасноста од целосно губење на средствата испрограмирани за конкретната година.

Ситуацијата со информативно-промотивните активности на програмите, со објавувањето на повиците за предлог-проекти и генерално со промовирање на придобивките од програмите за прекугранична соработка треба да се подобри. Треба поголема вклученост на медиумите, како би се зголемила видливоста на проектите и искористеноста на средствата од ИПА. Непостоењето на функционални веб-страници и портали, како и невидливоста на малкуте организирани настани се одразува врз бројот на доставени квалитетни проекти.

Дури во 2011 година за првпат почнува имплементација на проектите и се склучуваат најголемиот дел од договорите за грантови за досега реализираните повици за предлог-проекти. Делумно тоа се должи и на немањето доволно кадровски и финансиски капацитет за изработка на проекти кај потенцијалните корисници, но и немањето доволно информации за можностите за обука, како и за непостоењето на стратегија за обука на потенцијалните корисници за изработка на квалитетни проекти.

## **ПРЕПОРАКИ:**

Со цел надминување на горенаведените идентификувани проблеми и системски аномалиии во прилог можеме да ги препорачаме следните препораки:

- 1) Министерството за локална самоуправа да изврши промена на Актот за систематизација и да го усогласи со препораките за воспоставување на оперативната структура за II-компонентата дадени од ЕК;
- 2) Владата и сите надлежни институции вклучени во имплементацијата на II-компонента, а особено Министерството за локална самоуправа како координатор и главен носител, да преземат активности за зајакнување на административниот и на институционалниот капацитет преку пополнување на испразнетите работни места и дополнително вработување на квалификуван кадар имајќи ја предвид специфичноста на работата;
- 3) Владата и надлежните институции вклучени во имплементацијата на II-компонента да ги преземат сите неопходни активности за елиминирање на досегашната практика на постојано доцнење и надминување на роковите, како и постојаното барање „no cost extension“ на Договорите за финансирање за продолжување на рокот за склучување договори со цел во последен момент да се спасат средствата;
- 4) Владата и надлежните институции вклучени во II-компонента да подготват заедничка стратегија и план за спроведување информативна кампања за промоција на програмите за прекугранична соработка со помасовно и ефикасно искористување на печатените и електронските медиуми, особено локалните медиуми во засегнатите погранични региони. Треба да се искористат и социјалните мрежи и медиуми, особено Центрите за развој на 8-те плански региони, општините опфатени со програмите за прекугранична соработка, како и Заедничките технички секретаријати во Струга и Куманово, односно антена-канцелариите во Струмица и Битола.
- 6) Посебните веб-страници мора да профункционираат и тие треба да бидат добро и редовно снабдувани со релевантни информации за сите програми за прекугранична соработка. Истото се однесува и на нефункционалниот веб-портал на Министерството за локална самоуправа.

Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

- 7) Владата во соработка со општините и Центрите за развој на планските региони да изработи стратегија за обуки и да обезбеди значителна сума на дополнителни средства за обуки за градење на кадровскиот и финансискиот капацитет за изработка на проекти на потенцијалните корисници,
- 8) Граѓанскиот сектор интензивно да работат на подигање на свеста на граѓаните и на потенцијалните корисници во пограничните региони за можностите и придобивките што ги нудат програмите за прекугранична соработка со цел да го зголемат интересот, а со тоа и апсорпцискиот капацитет на државата.

Република Македонија има крајна цел да управува со ИПА на целосно децентрализиран начин без ех-ante контрола. Пренесувањето на надлежностите за децентрализираното управување со ИПА помошта без ех-ante контрола ќе се врши поединечно за секоја од компонентите.

Пред исклучувањето на ех-ante контролите од процесите за имплементација на ИПА, утврдени во Одлуката на ЕК за пренесување на надлежностите за децентрализирано управување со ИПА-помошта, државата-корисничка ќе треба да ги исполни пропишаните услови за ефективно функционирање на системот за управување и контрола. Поконкретно, ЕК ја следи имплементацијата на проектите од страна на државата-корисничка и согласно договорен план постепено ги исклучува различните видови на ех-ante контрола. Во овој процес ЕК треба во целост да ги земе во предвид постигнатите резултати.

## ЗАКЛУЧОЦИ:

1. Анализата содржана во магистерскиот труд покажува дека, во случајот на Република Македонија, макроекономскиот и финансискиот апсорпциски капацитет не претставуваат пречки за искористување на ИПА фондовите. Меѓутоа, состојбата во однос на административниот (институционалниот) апсорпциски капацитет на државата е послаб, и тоа е една од причините за нискиот капацитет на државата за искористување на ИПА фондовите.

Сепак, направен е напредок во областа на административниот капацитет. Од страна на соодветните институции на ИПА, како што се Националниот фонд, Секторот за централно финансирање и склучување на договори во рамките на Министерството за финансии, линиските министерства и институциите корисници кои се дел од оперативните структури, беа подготвени анализи за оптовареноста со работни задачи со планови за ангажирање на кадар во изминативе години. Направени се неколку обуки за зајакнување на административниот капацитет, со цел извлекување на целосна корист од обуките и учењето преку работа кај сите компоненти на ИПА.

Создавањето ефикасна и ефективна јавна администрација е задолжително за државите-кандидати коишто имаат цел влез во ЕУ. Тоа бара политичка посветеност од страна на раководството.

Зајакнувањето на капацитетите кои работат на имплементација на Инструментот за претпристапна помош ИПА, во основа се состои од два дела.

Првиот вклучува регрутирање на квалификуван и искусен нов кадар и обука на постојниот кадар во сите релевантни тела.

Вториот дел вклучува создавање високо квалитетни административни системи и алатки, вклучително и нови инструменти, методи, водичи, прирачници, пишани работни процедури, формулари и т.н., наменети за подобрување на ефективноста во функционирањето на административниот систем. Професионалниот и добро обучен административен капацитет ќе значи поголема искористеност на новите финансиски алокации од ИПА 2 (програмски период 2014-2020), и понатаму кога

## Воспоставување на институционална соработка, за примената на ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Република Македонија ќе биде земја членка на Европската унија, подобро и поефикасно да ги користиме социјалните и кохезивни фондови на Европската унија.

2. ИПА Втората компонента за прекугранична соработка, ќе заклучиме дека претставува голем предизвик и можност за соседните земји. Прво на идеите, проектите, стратегиите, треба да се гледа од перспектива на земји партнери. Второ, пронаоѓањето на прекуграничен партнер е предизвик, пред се поради недостиг на комуникација, различните традиции, културите, интересот и визијата на луѓето кои живеат во прекуграничната област. Зголемената свест и постојаната комуникација помеѓу граѓаните кои живеат во прекуграничните региони, можат да го трансформираат овој предизвик во одлична можност за одржлив економски развој, заштита на животна средина и социјална кохезија.

3. Европската унија и понатаму ќе нуди различни инструменти за подобрување на капацитетите на земјите кандидати и потенцијалните кандидати за членство во ЕУ, па од тука потребно е да се продолжи и понатаму со следење на политиките во доменот на исполнувањето на критериумите за членство во Европската унија, и да имаме изградено силни човечки и други ресурси за да продолжиме успешно и ефикасно да ги користиме европските фондови.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Council Regulation (EC) No. 1267/1999 od 21 June 1999, establishing an instrument for Structural Policies for Pre-accession.
2. EC Council Regulation No. 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), L 210/ 2006, Official Journal of the European Union.
3. EC Commission Regulation No. 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006, L 170/ 2007, Official Journal of the European Union.
4. Council Regulation (EC, Euroatom) No 1605/2002, 25 June, on financial regulation applicable to the general budget of the European Communities.
5. Commission Regulation (EC, EURATOM) No 2342/2002 of 23 December 2002, laying down detailed rules for the implementation of the financial regulation, L 357/2002, Official Journal of the European Union.
6. Zecevic S., Evropska Unija-Institucije u pravo, Beograd, 2003.
7. Бендевски Т., Право на Европска унија, Правен факултет-„Универзитет Св.Кирил и Методиј”-Скопје 2001.
8. Ванковска Б., Институции на Европската унија, Филозофски факултет-Скопје, 2008.
9. Ванковска Б., Институции на Европскат унија: до лисабон и по него, второ и изменето и проширено издание, Филозофски факултет-Скопје, 2010.
10. Георгиевски С., Вовед во правото на Европската унија, -„Универзитет Св.Кирил и Методиј”-Скопје 2010.
11. Гоцевски Т., Бакрески О., Славески С., Георгиева Л., Интересите на Република Македонија во градењето на Европската безбедност, МАНУ, Центар за стратегиски истражувања, Филозофски факултет, Скопје, 2008.
12. Гоцевски Т., Бакрески О., Славески С., Европската унија низ призмата на европската безбедност, Филозофски факултет, Скопје, 2007.
13. Секретаријат за европски прашања, Влада на Република Македонија, Речник на термини: Европската унија и предпристапната помош, Аркус, Скопје, 2007.
14. Петрушевска Т., Вовед во правото на европската унија, Графохартија,

Воспоставување на институционална соработка, за примената на  
ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

Скопје, 2011.

15. Петрушевска Т., Договорот од Ница од 2000 година-реформа на институциите на унијата, Скопје, 2003.
16. Секретаријат за европски прашања, Влада на Република Македонија, За институциите и вредностите на ЕУ.
17. Дванаесетти извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ „Има пари ама...”, Фондација отворено општество-Македонија, Македонски центар за европско образование, април 2012.
18. Дваесет и први извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ „Пусти мерак наречен ИПА”, Фондација отворено општество-Македонија, јули 2014.
19. Договор од Лисабон: консолидирани верзии на Договорот за Европската унија, Договорот за функционирање на Европската унија, Повелба за фундаменталните права на Европската унија, протоколи, Декларации, Фондација „ Конрад Аденауер”, Скопје, 2011.
20. Договор од Лисабон, Konrad Adenauer Stiftung, Скопје, 2011.
21. Рамковната спогодба меѓу Владата на Република Македонија и Комисијата на Европските заедници за правилата за соработка во врска со финансиската помош на Европските заедници за Република Македонија во рамки на спроведувањето на помошта според Инструментот за претпристапна помош (ИПА) („Службен весник на Република Македонија,, бр. 18/2008 од 05.02.2008 година).
22. Уредба за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите на децентрализирано управување со првите четири компоненти од инструментот за претпристапна помош (ИПА) на Европската Унија („Службен весник на Република Македонија,, бр.132/2008 од 21.10.2008 година).
23. Уредба за изменување и дополнување на Уредбата за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите на децентрализирано управување со првите четири компоненти од инструментот за претпристапна помош (ИПА) на Европската Унија („Службен весник на Република Македонија,, бр.119/2009 од 30.09.2009 година).
24. European Commission, IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance), A new

Воспоставување на институционална соработка, за примената на  
ИПА 2 компонента во доменот на прекуграничната соработка

- focus to EU assistance for enlargement, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.
25. Мојмир Мрак, Узунов Ванчо, Фондовите на ЕУ за развој и Република Македонија, General Secretariat of the Government of the Republic Macedonia, Sector for European Integration, 2005, стр.4.
  26. Институт за европска политика: Анализа: Иста препорака, нова порака-Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2012 година под лупа.
  27. Македонски центар за европско образование, *Програми на заедницата*, Фондација Институт Отворено Општество, Скен Поинт, 2010.
  28. Kazlauskienė, N. “EU Cohesion Policy 2007-2013”, Regional Studies Associations Annual Conference May 27, 2008, Regional Studies Association, Prague, Czech Republic, 2008.
  29. European Commission, *Working for the regions, EU Regional Policy 2007-2013*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2008.
  30. European Commission, *Cohesion Policy 2007-2013 (Commentaries and official texts)*, European Union, Regional Policy, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.
  31. Европска Комисија, *Разбирање на проширувањето (Политика за проширување на Европската Унија)*, Генерален директорат за проширување, Брисел, 2007: 14-16.
  32. Македонски центар за европско образование, *Пристапување во Европската Унија- За што ќе преговараме?*, Фондација Институт Отворено Општество, Скен Поинт, 2010.
  33. Талески Дане, Подготвување на успешни предлог проекти за финансирање од ЕУ : водич, Скопје, Евроконсалтинг фондс, 2008 година, стр.48-50.
  34. Регионална политика и проширувањето-*Движење со полна брзина преку претпристапното финансирање*, Европска Унија, Регионална политика, Info regio Рапората бр.27, Белгија, 2008.
  35. Узунов, Ванчо 2012, во “Користење на фондовите на ЕУ во Република Македонија: Ефикасност, влијание и апсорпциони капацитети-збирка на студии”.



36. European Union: *The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of Leading Policy Makers, Academics and Journalists*, Brussels, Europe Direct, 2011.
37. Ѓорѓиевски М., Станковиќ М., „Користење на фондовите на ЕУ во Република Македонија: Ефикасност, влијание и апсорпциони капацитети-збирка на студии”, Скопје, 2012.

## ИНТЕРНЕТ СТРАНИ

1. <http://www.sea.gov.mk/Default.aspx?ContentID=26>;
2. <http://www.mls.gov.mk/content/?ID=46#.UkNvq9KBnto>;
3. <http://www.mls.gov.mk/content/?ID=49#.UkN7b9KBnto>;
4. <http://cfd.finance.gov.mk/macedonian/IPA/About%20IPA.html>;
5. <http://cfd.finance.gov.mk/content/resources/sites/CFCD/misceleniousFiles/CB/C/CBC%20OP%20MK-AL.pdf>;
6. [http://cfd.finance.gov.mk/content/resources/sites/CFCD/misceleniousFiles/CB/C/OP%202007%20GR\\_RM.pdf](http://cfd.finance.gov.mk/content/resources/sites/CFCD/misceleniousFiles/CB/C/OP%202007%20GR_RM.pdf);
7. <http://cfd.finance.gov.mk/content/resources/sites/CFCD/misceleniousFiles/CB/C/IPA%20CBC%20P%20BG-MK-June-04.pdf>;
8. <http://www.finance.gov.mk/node/314>;
9. <http://www.ipard.info/IPA-instrument-pretpristapna-pomos> ;
10. <http://www.europa.eu.int>;
11. <http://ww.eu-projekti.info/category/eu-fondovi-strukturni-fondovi>;
12. <http://www.epi.org.mk/?id>;
13. [http://europa.eu/publications/official-documents/index\\_bg.hr](http://europa.eu/publications/official-documents/index_bg.hr);
14. <http://www.europarl.eu.int>;
15. <http://www.eca.eu.int>;
16. <http://www.ecb.int>;
17. [http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL\\_EUROPA\\_A\\_DO\\_S.pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL_EUROPA_A_DO_S.pdf);
18. [http://eeas.europa.eu/delegations/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia/documents/more\\_info/understanding\\_enlargement\\_mk.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/more_info/understanding_enlargement_mk.pdf);
19. [http://ec.europa.eu/enlargement/news\\_corner/key-documents/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/key-documents/index_en.htm);
20. <http://www.sobranie.mk/?ItemID=0CA41E8F5A37204A9A646169E9A0089E>;
21. <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/007f2537e0/Political-groups.html>;
22. [http://www.manu.edu.mk/publications/Book\\_II.pdf](http://www.manu.edu.mk/publications/Book_II.pdf);
23. <http://www.mojaeuropa.rs/o-evropskoj-uniji/pravo-eu>;