

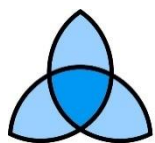
Посвета

Овој труд го посветувам на моите родители.

*Мојот татко, икона на образованието во моето семејство, инспирација за успех и упорност. Човек со големо срце и скроман карактер, **Проф .Др.Несет Саити**.*

Мојата мајка, дама која никогаш не се откажа од улогата на штитник и која несебично и безусловно ми го дарува секој нејзин миг од животот за да ме сака, инспирира и охрабрува. Благодарност до мојот сопруг, двете мои деца, мојот брат и пријателите кои секогаш беа покрај мене кога најмногу ми беа потребни.

*Особена благодарност до менторот **Проф.Др. Етем Азири** до наставничкиот и административниот кадар на ЈИЕ Универзитет кои неуморно ме поддржуваа и усмеруваа во текот на моите студии.*



**UNIVERSITETI I EJL
JIE УНИВЕРЗИТЕТ
SEE UNIVERSITY**

**ФАКУЛТЕТ ЗА СОВРЕМЕНИ ОПШТЕСТВЕНИ НАУКИ
FAKULTETI I SHKENCAVE SHOQERORE BASHKEKON
FACULTY OF CONTEMPORARY SOCIAL SCIENCES**

ПОСТДИПЛОМСКИ СТУДИИ- ВТОР ЦИКЛУС

Постдипломска Магистерска Програма “Компаративна Јавна Европска Администрација”,

ТЕЗА НА НАУЧНОТО ИСТРАЖУВАЊЕ:

**“Улогата на абсорпцијата на ипа фондовите врз
развојот на институциите во Република
Македонија,,**

**Ментор:
Проф.Д-р. Етем Азири**

**Кандидат:
Ајлин Саити**

Tetovo, 2019 год

Содржина

Содржина	3
Резиме	5
Научно Истражување – Пристап	6
Предмет на истражувањето	6
Цел на научното истражување	7
Хипотези на научното истражување	8
Методологија на научното истражување	9
Вовед	10
1. 12	
1.1. 13	
1.2 Помош при транзиција и градење на капацитетите	14
1.3 Компонента за прекугранична соработка – СВС	16
1.3.1 ИПА Програма за прекугранична соработка Македонија – Бугарија	19
1.3.2 ИПА Програма за прекугранична соработка Македонија – Грција	21
1.3.3 ИПА Програма за прекугранична соработка Македонија – Албанија	23
1.3.4 ИПА Програма за прекугранична соработка Македонија – Косово	26
1.4 27	
1.5 29	
1.6 32	
2. 36	
2.1 Период без стратегија (1990-1999)	38
2.2 Постепено освестување за значењето на ИПА фондовите (2000-2006)	40
2.3 Придонесот и значењето на ИПА фондовите за земјите од Западен Балкан (2007-2020)	44
2.3.1 ИПА I 2007-2013	45
2.3.2. ИПА II 2014-2020	47
3. 50	
3.1 Дефинирање на капацитетот на апсорпција	50
3.2. Преглед на распределени средства од 2007 до 2013	55
3.3 Преглед на распределени средства од 2013	59
3.4 Анализа на капацитетот на апсорпција	61
Индикатор 1 – Макро-економска состојба	61

Индикатор 2 – Состојба на ко-финансирање	61
Индикатор 3 – Административен капацитет	62
3.4.1 Менаџмент	65
3.4.2 Програмирање	68
3.4.3 Имплементација	70
3.4.4 Мониторинг и Евалуација	70
3.4.5 Финансиски менаџмент и контрола	71
3.5 Дополнителни причинители на неоптимизирана апсорпција	72
4. 74	
Литература	82
Преглед на табели	89
Преглед на слики	91

Резиме

Овој труд ја анализира улогата на апсорпцискиот капацитет на финансиските средства од фондовите на ЕУ, познати како ИПА фондови врз развојот на институциите во Република Македонија. Најнапред е објаснет теоретскиот дел за ИПА фондовите, дефинирање и суштина, цели и поделба по компоненти .

Во вториот дел на трудот даден е приказ на ИПА фондовите и земјите од Западен Балкан, целосната Финансиската поддршка на ЕУ за земјите поделено на три периоди. Гледајќи ги трите периоди, постои јасна тенденција од ad-hoc акции кон структуриран пристап.

Третиот дел од трудот се занимава со анализа на апсорпцискиот капацитет на Република Македонија. Анализата дава оценка на макроекономскиот, финансискиот и административниот (институционалниот) апсорпциски капацитет, во кој пак одделно се анализирани главните три индикатори. Анализата содржана во трудот покажува дека, во случајот на Република Македонија, макроекономскиот и финансискиот апсорпциски капацитет не претставуваат пречки за искористување на фондовите ИПА. Меѓутоа, состојбата во однос на административниот (институционалниот) апсорпциски капацитет на државата е сосема поразлична, и таа е всушност основната причина за вкупниот низок капацитет на државата за искористување на фондовите ИПА. Понатаму, во рамките на административниот апсорпциски капацитет на Македонија, и покрај одделните подобрувања во последните години, сепак сите сегменти остануваат недоволно унапредени и постои потреба од големи напори за нивно подобрување.

Научно Истражување – Пристап

Предмет на истражувањето

Предмет на истражување на овој труд е значењето т. е улогата на абсорпцијата на ИПА фондовите врз развојот на институциите во Р.Македонија.

Со оглед на директната партиципација на ИПА фондовите во институционалното зајакнување и истовремено унапредување на капацитетите на Република Македонија, кандидат за полноправно членство во ЕУ, изборот на темата беше неминовен.

Дополнително, сметам дека улогата на абсорпцијата на ИПА фондовите е од големо значење за реформите во надлежните институции кои допрва треба да се спроведат. Во тој контекст, целта на истражувањето е да се презентира нивото и ефикасноста на апсорпција на ИПА фондовите од страна на институциите на Република Македонија која директно влијае врз развојот на институциите во Р.Македонија.

Цел на научното истражување

Инструментот за претпристапна помош обезбедува значајна поддршка за Република Македонија во претпристапниот процес. Клучниот приоритет за унапредување кон членството во ЕУ, како што се гледа од претходните проширувања, постигнувањето на копенхашките политички критериуми, беше ефикасно поддржано со средствата доделени со Компонентата I на ИПА, Техничка помош и градење институции. Искуствата од спроведувањето на првите национални програми за ТАИБ 2007 и 2008 покажуваат дека помошта е ефикасно насочена кон институциите во Република Македонија кои гарантираат демократија, владеење на правото, човекови права. Сепак се појавуваат посебни предизвици во спроведувањето на програмите кои влијаат врз ефикасноста, апсорпцијата и влијанието на помошта. Напредокот во реформите кои беа засилени преку разните активности во претпристапниот процес и поддржани со ИПА, зависи од административниот капацитет и сопственоста на корисниците. Капацитетот на абсорпција покажува дитектно влијание врз развојот на институциите на РМ.

Сепак, треба да се земат предвид научените лекции од претходните програми и да се ублажат потенцијалните ризици за таквите исходи. Фокусот на градење на капацитетите треба дополнително да се зајакне, со тоа квалификувани човечки ресурси, целосно искористување на обуките, засилено учество и др се неизбежни.

Како после сè, помошта има за цел само да ги поддржи реформите што треба да ги водат самите институции. Без соодветен капацитет за апсорпција, сопственост на реформите, обемот на влијание од надвор кон земјата останува ограничен.

Хипотези на научното истражување

Трудот ќе се базира врз една основна хипотеза и неколку помошни хипотези:

Главна хипотеза

- ИПА фондовите во развојот на институциите во Република Македонија имаат многу значајна улога?

Помошни хипотези

- Дали институцијите на политичките системи на државите во западен Балкан го сфатиле значењето на ИПА фондовите за нивниот издржлив развој?
- Република Македонија недоволно ги искористила ИПА фондовите?
- Институционалниот капацитет е главна пречка за искористување на ИПА фондовите во Република Македонија?
- Искористувањето на ИПА фондовите ќе игра пресудна улога во доизградбата на институциите на системот при влез на државата во НАТО и ЕУ?

Методологија на научното истражување

Изборот на методи беше направен во тесна соработка со менторот, како и во консултација со професори од областа на истражувањето. Методите вклучени се:

Дедуктивен метод - Преку овој научен метод ќе се обидам да дадам точен опис, базиран на примарната библиографија, која ќе им помогне на анализата и конечните заклучоци.

Метод на дескрипција – Овој метод ќе се користи за едноставно опишување, прикажување, оцртување на фактите и причинските врски и односи со помош на писмено истражување и анализа.

Метод на анализа и синтеза – Анализата ќе се користи за расчленување на составните делови на причините и последиците на состојбата и ќе помогне во доенсувањето на заклучоците на истражувањето. Синтезата само по себе подразбира спојување на повеќе делови во целина и ќе биде искористена да се даде кумулативен заклучок на резултатите.

Избраните методи ќе бидат искористени како инструменти за докажување на поставената главна како и помошна хипотеза.

Вовед

Македонија е земја со континентална копнена површина од 25.713 квадратни километри, сместена во југоисточна Европа, се граничи со Србија, Косово, Бугарија, Грција и Албанија. Од својата независност во 1991 година, земјата е парламентарна демократија. Во 1993 година, земјата беше примена во ООН под привремената референца на поранешната југословенска Република Македонија, во очекување на решавање на спорот за името со Грција. Откако земјата прогласи независност, таа претрпе длабок процес на трансформација кон демократијата и постигна напредок да стане функционална пазарна економија. Нејзината прва деценија на независност беше обележана со значајни политички и економски предизвици. По 2001 година, во својата втора деценија независност, земјата се концентрираше на градење свои демократски институции и стабилизирање на нејзината економија. Политичките и економските реформи, договори за слободна трговија и регионалната интеграција позитивно влијаеја врз целокупната стабилност на земјата.

Во својата трета деценија независност, од суштинско значење е земјата систематски да ги адресира и разрешува предизвиците истакнати во Извештаите за напредокот. Дијалогот меѓу политичките партии да се подобри и потреба од поконструктивна политика во национален интерес. Дополнително, потребно е зејата да ја намали корупцијата и да воспостави модерна и транспарентна јавна администрација. Независноста, ефикасноста и професионалноста на правниот систем исто така да се зајакнат. Повеќе од десет години по потпишувањето на Охридскиот рамковен договор, односите меѓу заедниците се стабилни, но остануваат кривки. Процесот на децентрализација, клучна компонента на Охридскиот договор, заслужува поголемо внимание.

Така, во отсуство на чистите бројки за апсорпција за финансирањето на ИПА во рамките на Оперативната програма за регионален развој (ОПРР), во фокусот се наоѓа прилично квалитативната проценка, односно административното и

политичкото влијание на процесот на користење и управување со фондовите на ЕУ. Имено, ефективната апсорпција на ИПА фондовите за институционален развој во моментот не може да се оцени со нивното влијание врз генералниот социо-економски развој, туку преку испитување на оперативните стратегии и специфичните цели дефинирани во Оперативната програма за секоја приоритетна оска, како и со испитување на целата оперативна поставеност во контекст на општото политичко, економско и институционално опкружување за апсорпција на овие средства. На крајот на краиштата, додадената вредност на претпристапната стратегија на ЕУ и претпристапната помош на ИПА, која е претходник на политиката на кохезија на ЕУ, лежи главно во логиката на политиката зад претпристапните фондови на ЕУ. Рационално е претпристапната политика да создаде значаен ефект на кохезија меѓу широката административна, социјална и економска заедница и да се воспостави сеопфатна соработка со јасни одговорности, како и синергија помеѓу чистата средства и квалитетот на (управувано од ЕУ) трансформации на политиката, кои мора да бидат внимателно спроведени под силна и недвосмислена политичка сопственост и посветеност.

Без оглед на исклучителната важност на ОПРЗ во создавањето на целото здание и главните принципи на целосно нов систем за планирање и програмирање, спроведувањето, следењето и евалуацијата на фондовите на ЕУ, за што и покрај напредокот, сеуште постои криза на учење, документот исто така ќе ја нагласи потребата да ја надополни оваа најважна цел со повеќе навлезена - да се обиде да ја зголеми вредноста на јавните инвестиција во целина, како потпора за социо-економскиот развој и зајакнување на конкурентноста на македонската економија.

1. ИПА фондови: дефинирање и суштина

Процесот на интеграција во Европската Унија (ЕУ) е комплексен и вклучува спроведување на серија реформи во различни области, со цел да се приспособат институциите на кандидатите членки кон функционирањето на институциите на Унијата (SEP, 2018a).

Договорот за стабилизација и асоцијација со Европската Унија е потпишан на 9 април 2001 година во Луксембург и истиот стапува на сила на 1 април 2004 година. Со тоа, Македонија е првата земја во Западен Балкан која има потпишано таков договор со Унијата и првата земја во која стапува на сила. Апликацијата за членство во Европската Унија е поднесена во 2004 година, а кандидатскиот статус на членка е доделен на 17 декември 2005 година (SEP, 2018a). Со статусот на кандидат членка покрај Република Македонија се здобиле и Албанија, Црна Гора, Србија и Турција, додека Босна и Херцеговина и Косово се потенцијални кандидати (ЕС, 2018a). Република Македонија се уште го нема започнато процесот на преговори за членство.

Согласно член 49 од Договорот за Европската Унија:

“Секоја европска земја што ги почитува вредностите споменати во член 2¹ и се залага за промовирање на истите, може да аплицира за членство во Унијата” (SEP, 2018b).

Дополнително, за да се здобие со членство секоја земја мора да ги исполни Копенхагенските критериуми, воспоставени од Европскиот совет во 1993 година (Радосављевиќ-Бојчева и Темелков, 2011):

- „Стабилност на институциите во гарантирањето на демократијата, владеење на правото, човековите права и почитта и заштитата на малцинствата

¹ Член 2 од Договорот на Европската унија: „Унијата се темели на вредностите на почитување на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права, вклучително и правата на лицата што припаѓаат на малцинства.” (SEP, 2018b)

- Постоене на функционална пазарна економија, како и капацитет да се справува со конкурентскиот притисок и пазарните сили на Унијата.
- Способност да ги преземе обврските за членство вклучувајќи го и придржувањето кон политичките, економските и монетарните цели на Унијата“ (ЕС, 2018b).

Исто така, ЕУ треба да биде во состојба да ги интегрира новите членови. Во случај на земјите од Западен Балкан се внесуваат и дополнителни услови т.н. "процес на стабилизација и асоцијација" во контекст на зголемена регионална соработка и унапредување на добрососедските односи (ЕС, 2018a).

1.1. Цели на ИПА фондовите

Европската Унија го поддржува спроведувањето на реформите во земјите кандидати и потенцијалните кандидати со претпристапна финансиска и техничка помош. Инструментот за претпристапна помош (ИПА) им е достапен на земјите во рамките на процесот на приближување кон Унијата. Правната рамка е дефинирана со Регулативата бр. 1085/2006 на Европски Совет на Унијата (тогаш Економска Заедница), со што ИПА целосно ги заменува инструментите ФАРЕ, ИСПА, САПАРД и КАРДС.

Политиката на кохезија на ЕУ има за цел да ја зацврсти економската и социјалната кохезија помеѓу земјите-членки, во смисла на намалување на нерамерностите и воведување на урамнотежен и одржлив развој (IPA, 2011a). ИПА промовира зајакната соработка и постепена економска интеграција и кохерентност помеѓу ЕУ и земјите-кандидати.

Согласно Регулативата бр. 1085/2006 на Европски Совет ИПА е “насочена кон поддршка на напорите за зајакнување на демократските институции и на владеењето на правото, за реформа на јавната администрација, спроведување на економските реформи, почитување на човековите и на малцинските права, промовирање на половата еднаквост, поддржување на развојот на граѓанското општество и унапредување на регионалната соработка, како и за помирување и реконструкција, и да придонесе за одржлив развој и за намалување на

сиромаштијата во овие држави”. Дополнително помошта служи како подготовка за спроведување на земјоделската и кохезионата политика на ЕУ (European Council, 2006).

Во периодот 2007-2013 година, ИПА I има вкупен буџет од 11,5 милијарди евра. Корисници покрај Македонија се: Албанија, Босна и Херцеговина, Косово (во согласност со Резолуцијата 1.244 на Советот за безбедност при ОН), Црна Гора, Србија и Турција (ЕС, 2018с).

Регулативата бр. 1085/2006 (European Council, 2006) предвидува пет (5) компоненти во кои ИПА програмата се програмира и спроведува:

Компонента 1 - Транзициска помош и институционална надградба

Компонента 2 - Прекугранична соработка

Компонента 3 - Регионален развој

Компонента 4 - Развој на човечки ресурси

Компонента 5 - Рурален развој

Во програмскиот период 2014-2020 се спроведува ИПА II програмата со вкупен буџет од 11,7 милијарди евра, од кои 664,2 милиони евра се доделени на Македонија (ЕС, 2018с). ИПА II има стратешки фокус. Земјите подготвуваат стратешки документи за период на планирање од седум години. Дополнително, постои мулти национална стратегија, фокусирана на регионалната соработка помеѓу земјите-кориснички.

1.2 Помош при транзиција и градење на капацитетите

Компонентата за помош при транзиција и градење на капацитетите во рамките на ИПА I е достапна и за земјите-кандидати и за потенцијалните земји-кандидати. Помошта е наменета за градење на капацитетите на институциите и поддршка на земјите за исполнување на критериумите поврзани со усвојувањето на законодавството на ЕУ во процесот на транзиција и приближување кон ЕУ. Имајќи предвид дека земјите од Западен Балкан имаат дополнителен услов за

зголемена регионална соработка и унапредување на добрососедските односи, истата се користи и за поттикнување на регионалната соработка во рамките на повеќе – корисничките програми (SEP, 2018a).

До 2011 година финансиската помош од оваа компонента е искористена за подобрување на следните области (SEP, 2018a):

- „Добро раководење и владеење на правото;
- Економски развој и социјална кохезија;
- Способност за преземање на обврските за членство во ЕУ;
- Поддршка за подготвување програми и учество во програмите на заедницата.“

Помеѓу 2011 и 2013 година областите кои го користат овој финансиски инструмент се (SEP 2018a):

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

Во периодот 2014-2020, инструментот за претпристапна помош ИПА II слично на ИПА I (2007-2013), се користи за дополнување на националниот придонес за дел од трошоците за учество во програмите, избрани од самата земја. Областите од интерес за 2014-2020 година се (ЕС, 2018d):

- „Демократија и владеење;
- Владеењето на правото и основните права;
- Животна средина, климатска акција и енергија;
- Транспорт;
- Конкурентност, иновации и земјоделство и рурален развој;
- Образование, вработување и социјални политики;
- Регионална соработка и територијална соработка.“

Целта на ИПА II е да се зајакнат капацитетите на администрацијата, спроведат потребните реформи, како и зајакне демократскиот процес на државно и локално ниво преку поттикнување на граѓанското општество и локалните заедници со посебен акцент на поттикнување на учеството на жените. Со ова се овозможува административна и регулаторната конвергенција на кандидатите и потенцијалните кандидати до Унијата и воедно ќе се унапреди размената со земјите-членки на ЕУ (ЕС, 2018d).

1.3 Компонента за прекугранична соработка – CBC

Компонентата за прекугранична соработка (ИПА CBC) во рамките на ИПА има за цел да ги промовира добрососедските односи, да ја поттикнува стабилноста, безбедноста и просперитетот на земјите. Истата е од "заедничка полза" и се спроведува врз основа на „единечен сет на правила и цели, кои овозможуваат потполна, еднаква и балансирана програма и процес на одлучување помеѓу земјата-членка и кандидат членка“ (SEP, 2018a). Одбрани проекти може да се спроведат и само на територијата на една земја, доколку имаат јасна прекугранична полза. ИПА CBC фондовите исто така претставуваат транзитна рамка преку која земјата-кандидат членка се обучува да ги користи кохезиониот фонд како и постоечките структурни фондови на Унијата.

Согласно Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 1085/2006 од 17 јули 2006 целите на компонентата ИПА CBC 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 „луѓето за луѓето.“

Република Македонија учествува во четири ИПА Програми за прекугранична соработка, од кои две со земјите членки на ЕУ, Бугарија и Грција и две со Албанија и Косово, кои се исто така кориснички на ИПА фондовите. Република Македонија учествува и во Транснационалната територијална програма за прекугранична соработка 'Југоисточна Европа 2007-2013'(SEP, 2018a).

Приоритети на ИПА CBC програмите се (SEP, 2018a) :

- „Промоција на вработување, мобилност на работна сила
- Претприемништво конкурентност и иновации
- Поттикнување на туризмот и културно и природно наследство
- Животна средина и поврзување
- Техничка помош“

Потенцијални корисници на финансиската поддршка која ја нуди оваа компонента се (SEP, 2018a):

- „локалните и регионалните единици,
- центри за развој на планските региони,
- јавни комунални претпријатија,
- национални паркови,
- граѓански организации/невладини организации и други здруженија во прекуграничниот регион,
- стопански комори,
- организации за истражување и развој, здруженија на земјоделци, о
- сновно, средно и високо образование, истражувачки институции, мрежи на мали и средни претпријатија, културни институции, музеи, библиотеки, даватели на туристички услуги, и др.“

Главни документи кои ја регулираат ИПА CBC се (EUR-Lex, 2018a; EUR-Lex, 2018b):

- Регулатива на Советот (ЕЗ) бр. 1085/2006 од 17 јули 2006 година за основање на инструмент за претпристапна помош (ИПА);

- Регулатива на Комисијата (ЕЗ) бр. 718/2007 од 12 јуни 2007 година за спроведување на регулатива на Советот (ЕЗ) бр. 1085/2006 за основање на инструмент за претпристапна помош (ИПА);

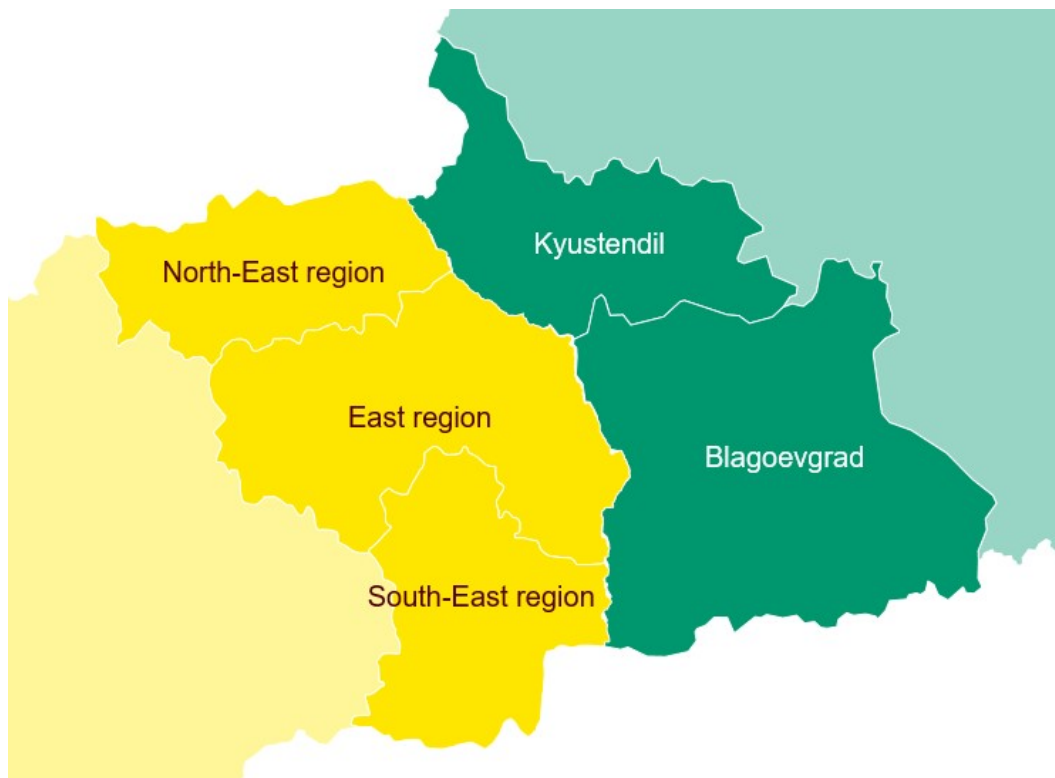
Дополнително, програмата е регулирана со Регулатива бр. 1080/2006/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот, Регулатива бр. 1082/2006/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот, Регулатива бр. 1083/2006 на Советот, Стратегиската кохерентна рамка на Република Македонија за програмскиот период 2007 – 2013 година, во нејзината нацрт-верзија од мај 2007 година, Одлуката за списокот на региони што ги исполнуваат условите (за ERDF/ЕФРР и ИПА), како и програмите за прекугранична соработка со Бугарија, Грција Албанија и Косово.

Според член 88 од Регулативата бр. 718/2007, подобни области за финансирање се регионите на ниво на NUTS² III (со просечна популација на регионите помеѓу 150.000 и 800.000 жители) долж границите помеѓу земјите-кориснички.

² Номенклатурата на територијални единици за статистика, скратена NUTS е географска номенклатура која ја дели економската територија на Европската унија (ЕУ) во региони на три различни нивоа (NUTS 1, 2 и 3, соодветно , движејќи се од поголеми во помали територијални единици). NUTS се базира на Регулативата (ЕЗ) бр. 1059/2003 на Европскиот парламент и на Советот од 26 мај 2003 година (Eurostat, 2018).

1.3.1 ИПА Програма за прекугранична соработка Македонија – Бугарија

Приоритетите за соработка се дефинирани во ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Македонија и Бугарија (IPA, 2011a). Прекуграничните области што ги исполнуваат условите за финансирање се прикажани на слика 1.



Слика 1 Прекугранични области за ИПА СБС во Македонија и Бугарија
(Извор: Interreg-IPA CBC, <http://www.ipa-cbc-007.eu/regions-map>)

Граничните области од страна на Бугарија кои ги исполнуваат критериумите на член 88 од Регулативата 718/2007 се: Благоевград и Ќустендил со вкупна површина од 9.501км². Од страна на Република Македонија тоа се Североисточниот, Источниот и Југоисточниот плански регион со површина од 9.235км². Должината на вкупната гранична линија изнесува 165 км. Специфични цели на Програмата се: „забрзување на одржливиот економски развој во прекуграничниот регион, унапредување на социјалната кохезија, и развивање на привлечноста и квалитетот на живот во прекуграничната област,, (IPA, 2011a). Во овие области живеат вкупно 1.065.605 жители, кои ги уживаат бенефитите од проектите имплементирани во рамките на оваа програма (IPA, 2011a).

Заедничкиот технички секретаријат на Програмата е сместен во Ќустендил, Бугарија, а подрачната единица е сместена во Струмица.

Во табела 1 се прикажани површините на предметните региони.

Региони на прекугранична соработка	Површина km ²	% од вкупната територија на земјата
Бугарија	110.001,9	100%
Површина на прекугранична област	9.501,0	8,6%
Област Благоевград	6.449,5	5,8%
Област Ќустендил	3.051,5	2,8%
Македонија	25.713,0	100%
Површина на прекугранична област	9.235,0	35,9%
Североисточен регион	2.310,0	9,0%
Југоисточен регион	2.739,0	10,7%
Источен регион	4.186,0	16,3%
Вкупна површина	18.736,0	50,7% територија на Р.Бугарија и 49,3% територија на Р. Македонија

Табела 1 Преглед на површини на пограничните региони во Македонија и Бугарија
(Извор: IPA, 2011а, стр.10)

Финансирани се вкупно 53 проекти, во вкупен износ на апсорбирани средства од околу 11,53 мил. Евра, од кои околу 5,72 мил. Евра се апсорбирани од страна на регионите во Р.Македонија (IPA, 2011а).

Точниот износ на апсорбирани средства е прикажан во табела 2.

ВКУПНО апсорбирани средства во сите ПзПП (евра):	Вкупен износ на Проектот (Евра)	Износ на грант во РМ (Евра)
	11.526.965,68 €	5.719.394,01 €

Табела 2 Апсорбирани средства од одобрени проекти во рамките на ИПА СВС
Македонија-Бугарија
(Извор: IPA, 2011b)

1.3.2 ИПА Програма за прекугранична соработка Македонија – Грција

Приоритетите за соработка се дефинирани во ИПА Програмата за прекугранична соработка меѓу Македонија и Грција (IPA, 2011c). Вкупно девет региони, од кои пет во Грција и четири во Македонија ги исполнуваат условите за финансирање:

- Грција:: Солун³, Пела, Кукуш, Серес и Лерин
- Македонија: Пелагонискиот, Вардарскиот, Југоисточниот и Југозападниот регион

Регионите погодни за ИПА II програмата се прикажани на слика 2.



Слика 2 Прекугранични области за ИПА СВС во Македонија и Грција
(Извор: IPA, 2011c, стр.14)

³ Регионот Солун во Грција и Југозападниот регион во Македонија се предмет на член 97 на Регулативата за имплементација на ИПА програмата

Во табела 3 се прикажани површините на предметните региони.

Региони на прекугранична соработка	Површина km ²	% од вкупната териотрија на земјата
Грција	131.957,0	100%
Површина на прекугранична област	17.122,0	13,0%
Флорина	1.924,0	1,5%
Пела	5.206,0	3,9%
Килкис	2.519,0	1,9%
Серес	3.790,0	2,9%
Солун	3.683,0	2,8%
Македонија	25.713,0	100%
Површина на прекугранична област	14.837,0	57,7%
Пелагонија	4.717,0	18,3%
Вардар	4.041,0	15,7%
Југоисточен регион	2.739,0	10,7%
Југозападен регион	3.340,0	13,0%
Вкупна површина	31.959,0	53,6% територија на Грција и 46,4% територија на Македонија

Табела 3 Преглед на површини на пограничните региони во Македонија и Грција
(Извор: IPA, 2011с, стр.18)

Програмата има три приоритетни оски (IPA, 2011с):

- Подобрување на економски развој на пограничните региони;
- Унапредување на природните ресурси и културното богатство на пограничните региони како и
- Техничка помош за подобра имплементација на целите.

Заедничкиот технички секретаријат е сместен во Солун. Во рамките на оваа Програма досега се финансирани 38 проекти, во вкупен износ на апсорбирани средства од околу 21,3 мил. Евра, од кои 7,2 мил. евра се доделени на регионите во Македонија (IPA, 2011с).

Точниот износ на апсорбирани средства е прикажан во табела 4.

ВКУПНО апсорбирани средства во сите ПзПП (евра):	Вкупен износ на Проектот (Евра)	Износ на грант во РМ (Евра)
	21.316.393,10 €	7.226.751,10 €

Табела 4 Апсорбирани средства од одобрени проекти во рамките на ИПА СВС Македонија-Грција
(Извор: IPA, 2011d)

1.3.3 ИПА Програма за прекугранична соработка Македонија – Албанија

На територијата на Република Македонија подобни за оваа програма се три региони: Пелагонискиот регион, Полошкиот регион и Југозападниот регион со вкупно 27 општини (IPA, 2011d). Од страна на Република Албанија подобни се регионите: Дибра, Елбасан и Корча со вкупно 17 општини, како што е прикажано на слика 3.

Вкупната површина на регионите во обете држави иснесува 19.969 км², како што е прикажано во табелата 5, од која 52,4% и припаѓаат на Македонија, а преостанатите 47,8% на Албанија.



Слика 3 Прекугранични области за ИПА СВС во Македонија и Албанија

(Извор: IPA CBC MK-AL, <http://ipacbc-mk-al.net/>)

На оваа територија во овете држави живеат вкупно 1.524.674 жители. Вкупната должина на граничниот појас е 191км, од кои 12км се по должина на реки и 28км по должина на Охридското и Преспанското езеро.

Региони на прекугранична соработка	Површина km ²	% од вкупната територија на земјата
Албанија	28.748,0	100%
Површина на прекугранична област	9.496,0	33,0%
Корча	3.711,0	12,9%
Дибер	2.586,0	9,0%
Елбасан	3.199,0	11,1%
Македонија	25.713,0	100%
Површина на прекугранична област	10.473,0	40,7%
Пелагонија	4.717,0	18,3%
Југозападен регион	3.340,0	13,0%
Полог	2.416,0	9,4%
Вкупна површина	19.969,0	47,6% територија на Албанија и 52,4% територија на Македонија

Табела 5 Преглед на површини на пограничните региони во Македонија и Албанија

(Извор: IPA, 2011е, стр.7)

Генералната цел на Програмата е промовирање на оддржлив развој во прекуграничните региони, вклучувајќи: поддршка за развојот на заеднички акции и стратегии за заштита и одржлив развој на природните ресурси во регионот, поттикнување на оддржлив економски развој како и негување на долгорочни партнерства. Заедничкиот технички секретаријат се наоѓа во Струга, а подрачната единица во Елбасан (IPA, 2011е) .

Во рамките на оваа Програма, досега се финансирани вкупно 41 проект, во вкупен износ на апсорбирани средства од околу 3,64 мил. Евра, од кои на регионите во Р. Македонија се апсорбирани околу 3,47 мил. Евра (IPA, 2011f).

Точниот износ е прикажан во табела 6.

ВКУПНО апсорбирани средства во сите ПзПП (евра):	Вкупен износ на Проектот (Евра)	Износ на грант во РМ (Евра)
	21.316.393,10 €	7.226.751,10 €

Табела 6 Апсорбирани средства од одобрени проекти во рамките на
ИПА СВС Македонија-Албанија
(Извор: IPA, 2011f)

1.3.4 ИПА Програма за прекугранична соработка Македонија – Косово

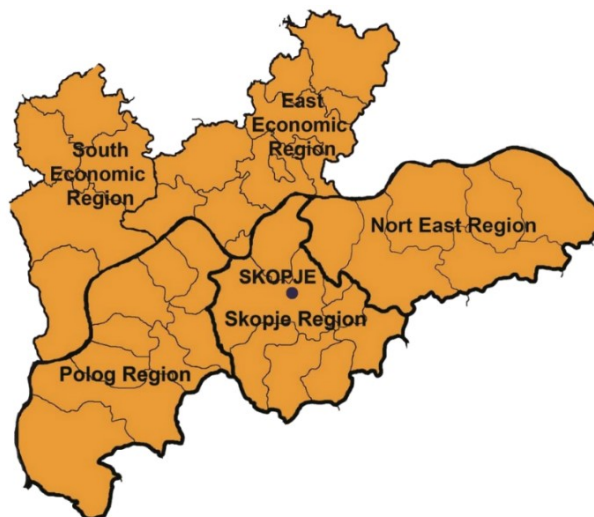
Од територијата на Република Македонија вклучени се 3 региони, со вкупно 32 општини плус град Скопје (IPA, 2011g):

- Полошкиот регион
- Северозападниот регион
- Скопскиот регион

Од страна на Косово вклучени се 2 региони со вкупно 17 општини (IPA, 2011g):

- Источниот економски регион
- Јужниот економски регион

Предметните региони се прикажани на слика 4.



Слика 4 Прекугранични области за ИПА СВС во Македонија и Албанија

(Извор: IPA CBC MK-KS <http://cbc-ks-mk.com/programmes>)

Програмата има две приоритетни оски, преку кои се имплементираат проектите:

- Економски и социјален развој и унапредување на природните и културните богатства во пограничните региони и
- Техничка помош за остварување на целите

Заедничкиот технички секретаријат се наоѓа во Куманово, а подрачната канцеларија е во Гнилане (IPA, 2011f).

Вкупната површина изнесува 13.140 км², од која како што е прикажано во табелата 50,3% е на територијата на Македонија и 49,7% на територијата на Албанија. Прегледот на териториите погодни за финансирање преку компонентата 2 на ИПА се прикажани во табела 7.

Региони на прекугранична соработка	Површина km ²	% од вкупната територија на земјата
Косово	10.908,0	100%
Површина на прекугранична област	6.537,0	59,9%
Источен економски регион	2.311,0	21,2%
Јужен економски регион	2.007,0	18,4%

Централен економски регион ⁴	2.219,0	20,3%
Македонија	25.713,0	100%
Површина на прекугранична област	6.603,0	25,7%
Полог	2.479,0	9,6%
Скопје	1.818,0	7,1%
Североисточен регион	2.306,0	9,0%
Вкупна површина	13.140,0	49,7% територија на Косово и 50,3% територија на Македонија

Табела 7 Преглед на површини на пограничните региони во Македонија и Косово
(Извор, 2011f, стр. 6)

Согласно податоците на Секретаријатот за Европски прашања на Р.Македонија до 2013 година се финансирани 18 проекти, за кои околу 1,66 мил. евра се сметаат за апсорбирани на национално ниво од Транснационалната програма ‘Југоисточна Европа 2007-2013’ – SEE.

1.4 Регионален развој

Како што е регулирано во Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 1085/2006, Македонија има право да добие финансиска поддршка за ИПА-компонентите 3,4 и 5, кои се наменети за подготовка на земјите по приемот во Унијата, особено при спроведување на политиките за кохезија и рурален развој (IPA, 2011a). Стратегиската цел на оваа компонента е да го подобри одржливиот развој, преку подобрување на регионалната соработка.

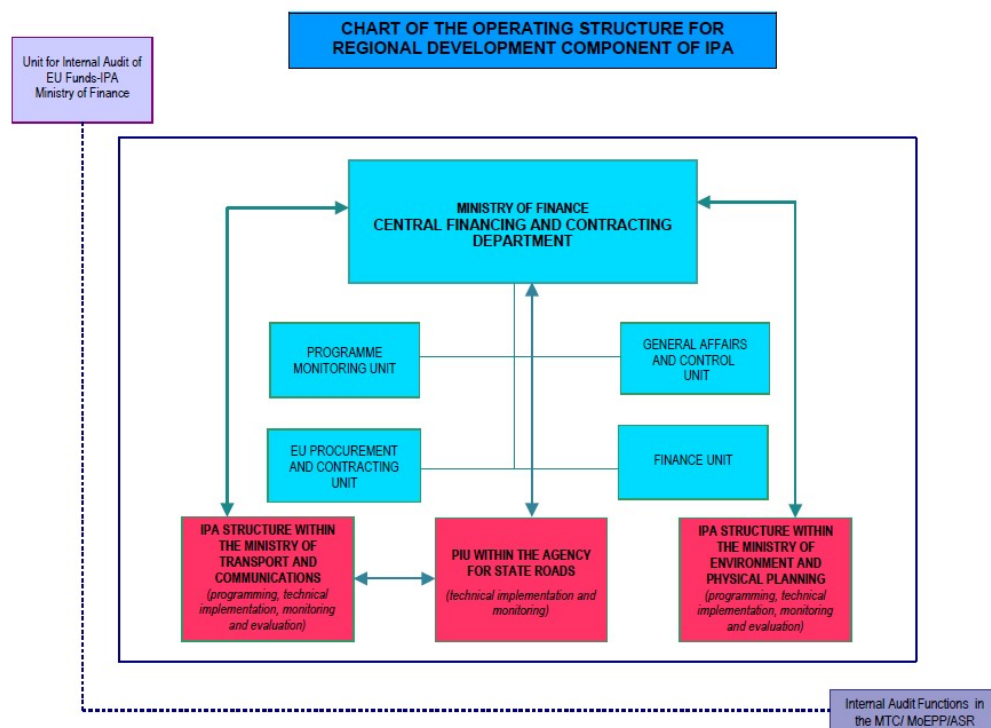
Во согласност со член 147 од Регулативата бр.718/2007, помошта се доделува за следниве приоритети:

⁴ Предмет на член 97 на Регулативата за имплементација на ИПА програмата

- „патна инфраструктура, особено во интерконекцијата помеѓу националните мрежи, и помеѓу националните и транс- европските мрежи;
- мерки за животната средина кои се однесуваат на управување со отпад, водоснабдување, урбани отпадни води и квалитет на воздух; рехабилитација на загадени површини и земјиште; области кои се однесуваат на одржлив развој кој претставува придобивка за животната средина, имено енергетска ефикасност и обновлива енергија;
- операциите кои што ја подобрат регионалната конкурентност и поволно опкружување и ќе поттикнат создавање и одржување на постојана вработеност,, (EuroLex, 2018b).

Третата област, регионалната конкурентност е надвор од опсегот за Република Македонија.

Организациската шема на оперативната структура за компонентата за регионален развој на ИПА е прикажана на слика 5.



Слика 5 Оперативна структура за ИПА Компонентата за регионален развој во Република Македонија

(Извор: Министерство за финансии, 2018a)

Постојат три програмски периоди, 2007-2009, 2010-2011 и 2012-2013, при што согласно податоците на Секретаријатот за Европски прашања на Р.Македонија од 2007 до 2013 година вкупно се алоцирани 203,3 милиони евра на национално ниво, од кои 109,20 милиони евра се распределени до 31.12.2011 година.

Од друга страна, до 2011 година исплатени се само 26,96 милиони евра, што е 24,7% од распределената финансиска помош за оваа компонента или помалку од една третина односно 13,26% од вкупно алоцираните средства за периодот 2007-2013 (Стојановска и Ристевска Јорданова, 2013).

1.5 Развој на човечки ресурси по приоритети

Четвртата ИПА компонента за развој на човечки ресурси има за цел да им помогне на земјите кандидати да се подготват за идно управување со европските Структурни фондови. Техничката помош доделена во рамките на оваа компонента е фокусирана на три приоритетни области: вработување, образование и обука и социјална вклученост (SEP, 2018a).

Постојат четири приоритетни оски, кои понатаму се спроведуваат преку мерки.

- Приоритетната оска 1: Вработување: привлекување и задржување на повеќе лица во работен однос;
- Приоритетна оска 2: Образование и обука - инвестирање во човечки капитал преку подобро образование и вештини;
- Приоритетна оска 3: Социјално вклучување - промовирање на пазар на трудот отворен за сите;
- Приоритетна оска 4: Техничката помош

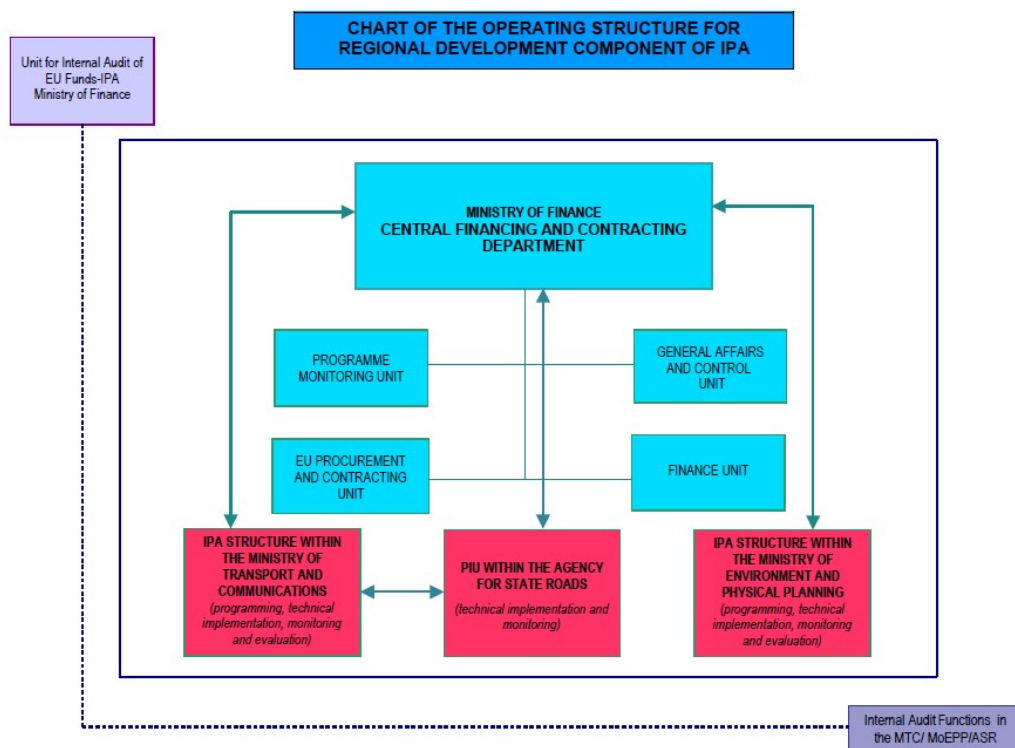
Во согласност со член 151 од Регулативата бр. 718/ 2007, помошта во рамките на ИПА Компонентата за Развој на човечки ресурси се доделува за:

- „зголемување на адаптабилноста на работниците, претпријатијата, претприемачите, во поглед на подобрување на предвидувањето и позитивно управување со економските промени
- подобрување на пристапот до вработеноста и одржливо приклучување на пазарот на труд
- спречување на невработеноста и долгорочната невработеност кај младите;
- јакнење на социјалното приклучување и интеграцијата на луѓето со недостаток;
- промовирање на партнерство, сојузи и иницијативи преку вмрежување на релевантните засегнати страни;
- вработување и вклучување на пазарот на труд;
- проширување и подобрување на инвестирањето во човечкиот капитал;
- зајакнување на институционалниот капацитет и ефикасноста на јавната администрација и јавните услуги на национално, регионално и локално ниво и, каде е релевантно, социјалните партнери и невладините организации во поглед на реформа и добро владеење со вработеноста, образованието, и обука“.

Во согласност со член 16 од Владината „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), оперативната структура за оваа компонента е составена од:

- Секторот за централно финансирање и склучување на договори (ЦФЦД) – Сектор во рамките на Министерството за финансии;
- Релевантните сектор/ одделенија во Министерството за труд и социјална политика и Министерството за образование и наука.

и е прикажана на слика 6.



Слика 6 Оперативна структура за ИПА Компонентата за регионален развој во
Република Македонија
(Извор: Министерство за финансии, 2018b)

За Стратешки координатор за ИПА Компонентите Регионален развој и Развој на човечки ресурси на Република Македонија е назначен Заменик претседателот на Владата за економски прашања. Во согласност со член 23 од Регулативата за спроведување на ИПА (ЕК) бр. 718/ 2007, негова обврска е да ја координира финансиската помош, но без директно да влијае во спроведувањето (Министерство за финансии, 2018b).

Согласно податоците на Секретаријатот за Европски прашања на Р.Македонија од 2007 до 2013 година вкупно се алоцирани 55,08 милиони евра на национално ниво, од кои 33,50 милиони евра се распределени до 31.12.2011 година.

Од друга страна, до 2011 година исплатени се само 9,61 милиони евра, што е 28,7% од распределената финансиска помош за оваа компонента или помалку од една третина односно 17,4% од вкупно алоцираните средства за периодот 2007-2013 (Стојановска и Ристевска Јорданова, 2013).

1.6 Рурален развој

Средствата во рамките на петтата компонента на ИПА - за рурален развој, таканаречените ИПАРД фондови се користат за одржливо приспособување на земјоделскиот сектор и на руралните предели, како и да ги поддржуваат активностите и мерките на земјите-кандидати за спроведување на законодавството на Европската унија во рамки на Заедничката земјоделска политика (ЗЗП).

Користењето на ИПАРД фондовите е регулирано со Регулативата бр. 1085/2006, и Регулативата бр. 1698/2005.

Целите на ИПАРД компонентата се:

- „подобрување на пазарната ефикасност и примена на стандардите на Унијата;
- поддршка за подготвителни активности за примена на агроеколошките мерки и локалните стратегии за рурален развој и поттикнување на развојот на руралните економии“ (SEP, 2018a).

Во Р. Македонија средствата имаат за цел постепено да го надградат секторот за производство и преработка на земјоделски производи, како и да ги подобрат можностите за вработување во руралните области. Управување со средства се извршува децентрализирано. Принципот на кофинансирање прикажан на слика 7.



Слика 7 Принципот на кофинансирање на ИПАРД фондови
(Извор: Стамболиева и Ѓорѓиевски, 2007)

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

- „Месо и млеко;
- Овошје и зеленчук; и
- Грозје и вино“ (SEP, 2018a).

ИПАРД програмата се состои од збир на приоритетни оски, како и соодветни мерки и активности за спроведување (група на инвестиции), како и опис на потребниот финансиски придонес. Покрај следење на правилата на фондовите за рурален развој, вклучително и нивната комитологија, земјите треба да подготват национална рамка која промовира економска и социјална кохезија, како и одржливи структури.

Согласно податоците на Секретаријатот за Европски прашања на Р.Македонија од ИПАРД фондовите, за периодот 2007-2011 година вкупно се алоцирани 47,5 милиони евра, прикажан во табела 8, а корисници се: земјоделските стопанства; земјоделските задруги; прехранбената индустрија; економските оператори; претприемачите; и населението во руралните средини.

ВКУПНО апсорбирани	Вкупен износ	2007	2008	2009	2010	2011
ИПАРД средства (милиони евра):	47.5	2,1	6,7	+	12,5	16
				10,2		

Табела 8 вкупен износ на апсорбирани средства од ИПАРД фондовите, за
периодот 2007-2011
(Извор: SEP, 2018a)

ИПАРД програмата е раководена од страна на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ), преку Секторот за управување со ИПАРД во соработка со Комитетот за следење на ИПАРД и Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој.

За периодот 2007-2013 година предвидените средства се распределени во 3 приоритетни оски:

- приоритетна оска 1 – Подобрување на пазарната ефикасност и спроведување на ЕУ стандардите
- приоритетна оска 2 – Подготвителни активности за спроведување на мерки за заштита на земјоделската средина (Leader+) и
- приоритетна оска 3 – Развој на руралната економија.

Притоа, во рамките на овие приоритетни оски до 2009 година се акредитирани само три мерки (Службен весник, 2009; Ковачев, 2013):

- Инвестиции на земјоделските стопанства со цел нивно реструктурирање и надградба за достигнување на стандардите на ЕУ;
- Инвестиции за преработка и маркетинг на земјоделските и рибните производи со нивно реструктурирање и надградба за достигнување на стандардите на ЕУ и
- Диверзификација и развој на рурални економски активности.

Ковачев (2013) констатира дека доколку ИПАРД програмата би се реализира во целост, би можела позитивно да влијае врз порастот на БДП во овој сектор.

2. ИПА фондовите и земјите од Западен Балкан

Унијата е најголем донатор и главен трговски партнер за земјите Западен Балкан⁵ со повеќе од две третини странски директни инвестиции во регионот, притоа креирајќи повеќе од 240.000 нови работни места или 60% од вкупниот број креирани преку странски инвестиции (Romei, 2018). Вкупниот број на жители на земјите од Западен Балкан изнесува околу 18 милиони, што е за 2 милиони помалку од жителите на Романија, која заедно со Бугарија стана полноправна членка на Унијата во 2007 година. Бруто домашен производ (БДП) на земјите изнесува една третина од просечниот БДП на 28-те земји членки (Romei, 2018). Оваа ситуација повлекува и непосакувани последици. Согласно извештајот на Светска Банка (World Bank Group, 2017) скоро секое четврто лице од овој регион живее надвор од својата земја. Миграција на работната сила и засилен „brain drain“⁶ на квалификувани кадри се особено високи во Албанија, Босна и Херцеговина и Македонија (World Bank Group, 2017). Но, од друга страна од сите земји во Западен Балкан, Македонија бележи најголем позитивен раст во односна имплементираната регулатива за стартување бизнис во земјата. Согласно Извештајот на Европската Комисија (ЕС, 2018е), земјите од Западен Балкан, предводени од Србија и Црна Гора, земји со кои се веќе стартувани преговорите, имаат потенцијална можност за полноправно членство во 2025 година, доколку дејствуваат со одлучност. Пристапувањето и натаму се заснова врз објективниот напредок постигнат од секоја земја (ЕС, 2018е). Периоди како што е прикажано на слика 8.

⁵ Терминот "Западен Балкан" се однесува на Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора, Србија, како и Косово под Резолуција 1244/99 на Советот за безбедност на ОН.

⁶ Стапката на емиграција на висококвалификувана работна сила се користи како мерка за индикација на висината на „brain drain“. Стапката на емиграција е дефинирана како соодносот на емигранти со Финансиската поддршка на ЕУ за земјите од Западен Балкан може да се подели на три одредено ниво на образование и вкупниот број на жители со исто ниво на образование (World Bank Group, 2017).

Слика 8 Финансиска поддршка на ЕУ по периоди

Со оглед дека земјите од Западен Балкан се соочуваат со интензивни процеси на транзиција, финансиската поддршка во периодот помеѓу 1991 и 1999 година, се одликува со ад-хок пристап спроведен преку различни програми и проекти адаптирани на потребите на секоја од земјите. Вкупната поддршка во овој период изнесува повеќе од 4,4 милијарди евра (Szemler, 2009).

Вториот период, помеѓу 2000 и 2006 година, се одликува со покохерентен пристап, кој вклучува билатерална соработка прилагодена на специфичните потреби на земјите од Западен Балкан, како и регионална соработка меѓу нив (Szemler, 2009). Главни инструменти за финансиска поддршка на земјите кандидати во овој период се програмите: ФАРЕ, ФАРЕ за прекугранична соработка, ИСПА, САПАРД и претпристапната помош за Турција, вклучувајќи ја и ТПА (Костоска и др., 2017). За потенцијалните кандидат членки на Унијата се воведува програмата КАРДС (Помош на Заедницата за реконструкција, развој и стабилизација) како дел од Процесот за стабилизација и асоцијација (ПСА). КАРДС се карактеризира со многу построкуриран пристап од оној што се користи претходно. Вкупната финансиска помош за земјите од Западен Балкан во периодот 2000-2006 година изнесува 5,4 милијарди евра, вклучувајќи ги сите обврски реализирани во рамките на горенаведените програми (Szemler, 2009). Финансиската поддршка пред се е концентрирана на полето на правдата и внатрешните работи, економскиот и социјалниот развој, демократска стабилизација, животната средина и природни ресурси, како и градење на административни капацитети.

Од 2007 година Инструментот за претпристапна помош ги замени сите претходно постоечки претпристапни инструменти, вклучувајќи го и КАРДС. ИПА

обезбедува општа рамка за финансиска поддршка и за кандидатите и запотенцијалните кандидат земји. Во периодот 2007-2013 година вкупниот буџет изнесува 11,5 милијарди евра, вклучувајќи ја и поддршка за Турција. Во фискалниот период 2014-2020 се имплементира т.н. ИПА II програма, која за разлика од својата претходничка се карактеризира со засилен стратешки пристап. Вкупната сума на средства предвидени со ИПА II се 11,7 милијарди евра (ЕС, 2018с).

2.1 Период без стратегија (1990-1999)

Поранешна Социјалистичка Федеративна Република Југославија, за прв пат го привлекува вниманието на интернационални бизнис партнери, кога во 1967 година станува прва социјалистичка нација која го легализира постоењето на Joint Ventures, странски инвестиции во форма на заеднички вложувања, што ја прави далеку поатрактивна од останатите земји во Источниот Блок, кои се одликуваат со централизирана државна економија (Getter, 1989). До крајот на осумдесетите години интересот за интеграција на поранешна Социјалистичка Федеративна Република Југославија во Европската Унија (тогаш Економска Заедница) постојано расте, со оглед на потенцијалите кои ги нуди во смисла на индустриско и земјоделско производство, но и во однос на поволната географска положба (Getter, 1989).

Бурните превирања на почетокот на деведесетите години резултираат со нејзин распад и сукцесивно осамостојување на поделните републики и покраини. Овие промени се рефлектираат и во политиката на Европската Унија (тогаш Економска Заедница), која наместо да ги ужива придобивките од добро развиените односи со важен стратешки партнер се соочува со предизвик и обврска да изгради нов систем на односи со новооснованите земји (Szemler, 2009).

Помошта од ЕУ (тогаш Економска Заедница) за земјите од Западен Балкан помеѓу 1991 и 1999 година изнесува повеќе 4,4 милијарди евра (прикажани во табела 9). Истата се одликува со неструктуриран и некохерентен пристап, условен

од ситуацијата во земјите. Најголемиот дел од вкупната помош од ЕУ (тогаш Економска Заедница), преку 47% е насочен кон Босна и Херцеговина, потоа следи Албанија со 925,05 милиони евра или скоро 21% од вкупната помош. Како што е прикажано во табела 9, во периодот од 1991 до 1999 година, Македонија добила финансиска помош во висина од 363,80 милиони евра.

	Албанија	Босна и Херцеговина	Србија и Црна Гора	Косово	Хрватска	Македонија	Вкупно
1991-1994	400,10	495,50	170,60		250,70	96,60	1368,50
1995	90,55	216,40	40,00		38,70	34,40	420,05
1996	55,30	441,10	24,50		33,60	25,00	579,40
1997	99,40	360,90	18,10		27,00	73,70	579,10
1998	54,30	295,30	27,10	13,20	24,10	25,50	439,40
1999	225,40	284,00	145,30	259,60	18,60	108,60	1041,50
Вкупно	925,05	2093,20	425,60	272,80	347,07	363,80	4427,95

Табела 9 Преглед на финансиска помош од ЕУ 1991-1999 за земјите од Западен Балкан
(Извор: Szemler, 2009, стр.121)

За поранешните републики на Југославија: Босна и Херцеговина, Хрватска, Србија, Црна Гора (тогашна Сојузна Република Југославија) и Македонија во 1996 година стартува програмата ОБНОВА, чии цели се: да ја потпомогне регионалната соработка и зајакне добрососедските односи, да ја обнови инфраструктурата и другите заеднички добра уништени за време на војната, да ја консолидира демократијата и граѓанското општество, да ги интегрира и ре-интегрира воените бегалци и привремено отселени лица, да подготви апарат за економска ревитализација на земјите, да го потпомогне развојот на приватниот сектор, пред се развојот на средните и малите претпријатија, како и да ги зајакне невладините организации и културните и образовните установи. Во периодот од 1996 до 2000 година во рамките на програмата ОБНОВА инвестирани се вкупно 400 милиони евра (Szemler, 2009).

2.2 Постепено освестување за значењето на ИПА фондовите (2000-2006)

Финансиските инструменти на Унијата може да се поделат на интерни и екстерни. Интерните како што се структурните и кохезионите фондови се ставаат на располагање на постоечките земји членки и се наменети за кохезија помеѓу подобро и послабо развиените региони, додека екстерните имаат за цел да ги потпомогнат земјите кандидати за членство во ЕУ во нивните напори за исполнување на критериумите за стабилизација и асоцијација и последователно полноправно членство (Radosavljevik-Bojceva&Temelkov, 2011).

Вториот период, помеѓу 2000-2006 година се одликува со построкуиран пристап. Како инструменти за екстерно финансирање се користат: ФАРЕ, САПАРД, ИСПА и КАРДС, при што главнината од финансирањето во земјите од Западен Балкан се спроведува преку КАРДС (Помош на Заедницата за реконструкција, развој и стабилизација). Турција исто така добива помош од Унијата преку низа финансиски инструменти, но со оглед дека земјата не припаѓа на регионот Западен Балкан истите нема да бидат анализирани за потребите на овој труд.

Во табела 10 е прикажана алокацијата на средства во рамките на КАРДС од 2000 до 2006 година.

	Албанија	Босна и Херцеговина	Србија и Црна Гора ⁷	Хрватска	Македонија	Останата помош	Вкупно
2000	33,4	90,3	650,5	16,8	13,0	241,7	1045,7
2001	37,5	105,2	385,5	60,0	56,2	282,5	926,9
2002	44,9	71,9	351,6	59,0	41,5	187,5	756,4
2003	46,5	63,0	324,3	62,0	43,5	95,5	634,8

⁷ Со оглед дека Косово декларира осамостојување во 2008 година, буџетот прикажан во колоната Србија и Црна Гора, ја вклучува и финансиската помош за Косово.

2004	63,5	72,0	307,9	81,0	59,0	96,5	679,9
2005	44,2	49,4	282,5		45,0	136,6	557,7
2006	45,5	51,0	245,5		40,0	146,8	528,8
Вкупно	315,5	502,8	2547,8	278,8	298,2	1187,1	5130,2

Табела 10 КАРДС - Алокација на средства 2000-2006 (во милиони евра)
(Извор: Szemler, 2009, стр.123)

Хрватска е дел од КАРДС програмата до 2004 година, а од 2005 година веќе користи претпристапна помош од Унијата. Во периодот 2005-2006 година Хрватска искористила 245 милиони евра претпристапна помош (Szemler, 2009).

Во колоната „Останата помош“ се содржат средствата адресирани за регионална соработка, макро-финансиска помош во вид на грантови, како и хуманитарната помош и помошта наменета за специфични мерки.

Главните приоритетни оски на КАРДС се (Radosavljevik-Bojceva&Temelkov, 2011):

- Реконструкција
- Демократска стабилизација
- Помирување и враќање на бегалците
- Институционален развој и модернизација на легислативата вклучувајќи и хармонизација со нормите и стандардите на ЕУ
- Одржлив економски и социјален развој
- Промоција на блиски односи
- Заедничка регионална соработка и соработка со Унијата

Правна рамка за имплементација на КАРДС е регулативата 2666/2000 година на Европскиот Совет, која стапува на сила на 5 декември 2000 година. За разлика од претходниот период каде помошта е од ад-хок природа, регулативата 2666/2000 година вклучува и изработка на национални стратешки документи со долгорочни перспективи, повеќегодишни индикативни програми за период од 3 години за секоја од земјите, кои се базираат на приоритетните оски. Регулативата авизира финансиска поддршка за имплементација на КАРДС

програмата за периодот 2000-2006 година од 4.650 милиони евра(Eur-Lex, 2018c). Во споредба со табела 10 оваа финансиската рамка е надмината за околу 500 милиони евра.

Во Србија, Црна Гора, Косово и Македонија имплементацијата на КАРДС се одвива преку Европската Агенција за реконструкција, додека во Албанија, Босна и Херцеговина како и во Хрватска преку делегацијата на Унијата во дадената земја.

Македонија во периодот од 2000 до 2006 година преку програмта КАРДС добила помош во висина од 298,2 милиони евра.

ФАРЕ програмата оригинално е креирана како помош за реконструкција на економите на Полска и Унгарија, меѓутоа прераснува во финансиска алатка за помош на преостанатите 6 земји кои во 2004 година се здобија со полноправно членство во Унијата: Чешка, Словачка, Естонија, Латвија, Литванија и Словенија, како и Романија и Бугарија, членки на Унијата од 2007 година. До 2000 година земјите од Западен Балкан беа исто така корисници на ФАРЕ (Kostoska et al. 2017).

ИСПА е инструмент за структурни политики, кој се користи за финансирање во полето на економијата и социјалната кохезија. Главнината од овој инструмент финансира проекти за подобрување на транспортната инфраструктура како и унапредување на животната средина во земјите кандидати (SEP, 2018a).

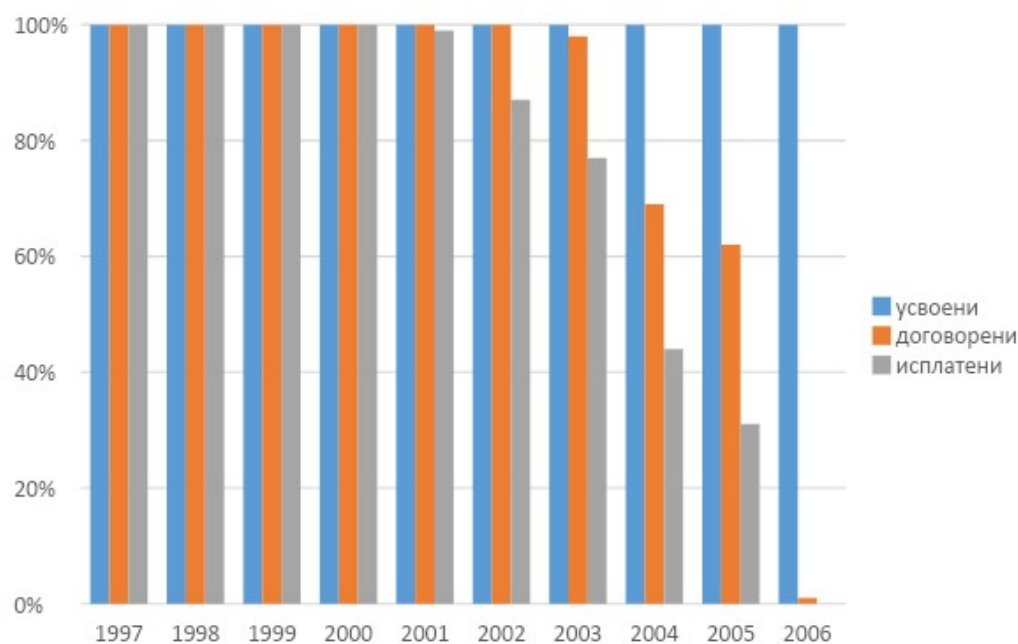
САПАРД е специјална претпристапна програма за земјоделство и рурален развој. Како што кажува и името, средствата од оваа програма се користат исклучиво за унапредување на земјоделските капацитети на земјите кандидати, како и развој на руралните средини, со цел да се искорени сиромаштијата и да се зајакне конкурентивноста на истите (SEP, 2018a; EC, 2014a).

Во резимето на евалуацијата на КАРДС програмата стои дека "е најважниот извор на финансиска и техничка поддршка за реконструкција во регионот" (Szemler, 2009; EC, 2014a), меѓутоа идентифицирани се низа слабости. Така на пример, евалуацијата го критикува двојното имплементирање од страна на Европската агенцијата за реконструкција (EAP) и делегациите на ЕУ, што за

последица повлекува намалена регионалната димензија на програмата. Централизацијата исто така претставува пречка за интер-регионална соработка и дисиминација на информации помеѓу земјите, што би ги потпомогнале меѓусоседските иницијативи. Системот на програмирање на средства е евалуиран како недоволно развиен за искористување на капацитети на земјите за користење на финансиските инструменти (ЕС, 2014a).

Забелешките од евалуацијата, Европската Комисија ги користи при изработка на новиот инструмент за претпристапна помош (ИПА) кој стартува од 2007 година. Системот на програмирање е комплетно децентрализиран и адаптиран на потребите на секоја од земјите кандидати и потенцијални кандидати. За унапредување на регионалната соработка покрај втората компонента: прекугранична соработка програмирани се средства и во рамки на повеќе-корисничка програма.

Графичкиот приказ на имплементиратните финансиски средства од страна на Унијата на Македонија во периодот 1997-2006 година е прикажан на слика 9. ЕАР е активна во Македонија од 2002 до 2008, но раководи со финансиската помош и со заостанатите средства од 1997 година (Uzunov, 2013).



Слика 9 Имплементација на ЕУ финансиската помош менаџирана од ЕАР, 1997-2006
(Извор: Mrak & Tilev, 2008, стр. 43)

Како што може да се види на графиконот, во просек за повеќе од 80% од усвоените средства се склучени договори, од кои повеќе од 70% биле спроведени и исплатени (Mrak & Tilev, 2008). За 2006 година податоците се нецелосни.

Најголемиот дел од доделените средства се насочени кон рехабилитација и реконструкција на инфраструктурата како и за полициската реформа, како неопходен предуслов за стабилизација. Согласно стратешкиот документ на Владата за периодот 2002-2006 година, финансиската помош на Унијата се канализира во 4 приоритетни оски:

- 1) демократија и владеење на правото;
- 2) економски и социјален развој;
- 3) правда и внатрешни работи; и
- 4) животна средина и природни ресурси.

Како еден од најголемите пречки за имплементација на финансиската помош во периодот 1997 до 2006 година авторите го посочуваат капацитетот на абсорпција во земјата, потешкотиите во исполнување на обврските на Владата, како што се недоволната алокација на финансиски средства и хумани ресурси во јавната администрација и усогласувањето на легислативата, кое заостанува зад брзината на имплементација на проектите (Mrak & Tilev, 2008).

2.3 Придонесот и значењето на ИПА фондовите за земјите од Западен Балкан (2007-2020)

Со цел да се подобри ефикасноста на екстерната финансиска помош на Унијата, особено за земјите кандидати и потенцијални кандидати, Европскиот Совет на 17 јули 2006 година ја донесува Регулативата бр. 1085/2006, со која се регулира нов инструмент за претпристапна помош. Имплементацијата на истиот стартува на 1 Јануари 2007 година.

За разлика од програмата КАРДС, финансиската помош во рамките на ИПА е менаџирана од страна на Делегацијата на ЕУ во земјите, со долгорочна цел да

се префрли оваа обврска на националните власти, кога истите ќе ги развијат потребните капацитети (Uzunov, 2013). Имплементацијата на ИПА, согласно член 21 од Регулативата бр. 1085/2006 на Европскиот Совет е поддржана од следните локални тела:

- Национален ИПА координатор
- Секторен координатор на компонентите 3 и 4
- Координатор за прекугранична соработка
- Надлежен службеник за акредитација
- Национален овластен службеник
- Национален фонд
- Оперативна структура за ИПА компонентите и програмите
- Ревизорско тело

а нивните функции и должности се регулирани во членовите 22, 24, 25, 26, 28, 29 и 75 од Регулативата за имплементација на ИПА бр. 1085/2006.

Програмирањето на фондовите се базира на повеќегодишните индикативни финансиски рамки (MIFF) како и повеќегодишните индикативни плански документи (MIPD). Останати важни документи се националните стратешки и акциони планови, врз база на кои се изготвуваат приоритетните области, како и извештаите за прогрес на земјите кандидати, изготвени од страна на Европската Комисија (EurLex, 2018a).

Од 2007 година наваму постојат 2 буџетни периоди: ИПА I од 2007 до 2013 и ИПА II од 2014 до 2020.

2.3.1 ИПА I 2007-2013

Во буџетниот период 2007-2013 година, вкупната сума на расположливи средства изнесува 11,5 милијарди евра, вклучувајќи ја и финансиската помош за Турција (ЕС, 2018c).

Во табела 11 е прикажана индикативната алокација на средства по години за секоја од земјите во Западен Балкан. Вкупната финансиска поддршка што

Унијата ја става на располагање за овој регион е 6,2 милијарди евра. Најголем дел, дури 22,3% се доделени на Србија, а потоа следи Хрватска со 16%, Косово со 10,2% и Македонија со 9,9% или 615,10 милиони евра за периодот 2007 до 2013 година. За повеќекорисничката програма одвоени се 1,14 милијарди евра или 18,3% од вкупниот буџет.

	Албанија	Босна и Херцеговина	Србија	Црна Гора	Косово	Хрватска	Македонија	Повеќекорисничка програма	Вкупно
2007	61,00	62,10	189,70	31,40	68,30	141,20	58,50	129,50	741,70
2008	70,70	74,80	190,90	32,60	184,70	146,00	70,20	137,70	907,60
2009	81,20	89,10	194,80	34,50	106,10	151,20	81,80	188,80	927,50
2010	94,10	105,30	197,90	33,50	67,30	153,50	91,60	141,70	884,90
2011	94,40	107,40	201,80	34,10	68,70	156,50	98,00	186,20	947,10
2012	94,50	107,80	202,00	35,00	68,80	156,10	101,80	176,20	942,20
2013	95,30	63,60	208,90	34,50	71,40	93,50	113,20	177,20	857,60
Вкупно	591,20	610,10	1.386,00	235,60	635,30	998,00	615,10	1.137,30	6.208,60

Табела 11 Индикативна алокација на средства ИПА I 2007-2013
(Извор: ЕС, 2018с)

Наведените суми се однесуваат на распределените средства за сите пет компоненти на годишно ниво. Алокацијата на средства по компоненти за Македонија е прикажана во табела 12⁸. Најголем дел од сумата или 39,1% се користи за првата компонента, транзициска помош и институционална надградба а потоа следи третата компонента „Регионален развој„ со 32,6%, петтата компонента „Рурален развој„ со 13,7%, четвртата компонента „Развој на човечки ресурси„ со 8,8%. За втората компонента, која ја адресира прекуграничната соработка алоцирани се 33,23 милиони евра или 5,7% од вкупниот буџет.

Компонента	Компонента	Компонента	Компонента	Компонента	Вкупно
1	2	3	4	5	

⁸ *Вредностите за 2012 и 2013 година се корегирани согласно финансиските извештаи (Kostoska et al. 2017, стр. 410)

2007	41,64	4,16	7,40	3,20	2,10	58,5
2008	41,12	4,08	12,30	6,00	6,70	70,2
2009	39,33	4,37	20,80	7,10	10,20	81,8
2010	36,32	5,07	29,40	8,40	12,50	91,7
2011	28,80	5,12	39,30	8,80	16,00	98,0
2012*	28,21	5,18	42,30	10,38	19,00	105,1
2013*	27,94	5,24	51,80	11,20	21,03	117,2
Вкупно	243,36	33,23	203,30	55,08	87,53	622,50

Табела 12 Алокација на средства по компоненти на ИПА I во Македонија 2007-2013
(Извор: Kostoska et al. 2017, стр. 410)

За време на ИПА I, од страна на Унијата не се дефинирани специфични и мерливи цели, освен во случајот на Црна Гора и Србија. Овие земји своите преговори за пристапување ги започнаа во 2012, односно 2014 година (European Court of Auditors, 2016).

Апсорпцијата на средствата ќе биде анализирана во следното поглавје.

2.3.2. ИПА II 2014-2020

Во периодот 2014-2020 година вкупниот индикативен буџет резервиран од страна на Унијата изнесува 11,7 милијарди евра, од кој 6,8 милијарди евра се дедицирани за земјите од Западен Балкан. Со оглед на влезот во ЕУ, од Јули 2013 година, Хрватска повеќе не е на листата на земјите кориснички на ИПА.

Како што е прикажано во табела 13, повторно најголемиот дел од помошта, скоро 22% проценти се резервирани за Србија, но потоа следува Македонија со 664,2 милиони евра или 9,7% од вкупниот буџет. За разлика од претходниот буџетен период, за повеќекорисничката програма резервирани се повеќе од 43,1% или вкупно 2.958,7 милиони евра. Сумата ги потврдува напорите кои ги дава Унијата за унапредување на регионалната соработка и овозможување на одржлив економски развој на Западен Балкан, што не оди само во прилог на земјите од регионот туку и на Унијата (ЕС, 2018с).

	Албанија	Босна и Херцеговина	Србија	Црна Гора	Косово	Македонија	Повеќе- корисничка програма	Вкупно
2014	83,70	39,70	195,10	39,60	83,80	85,70	348,00	875,60
2015	86,90	39,70	201,40	35,60	85,90	88,90	365,00	903,40
2016	89,70	42,70	207,90	37,40	88,70	91,60	390,00	948,00
2017	92,90	43,70	215,40	39,50	91,90	94,90	410,40	988,70
2018- 2020	296,30	⁹ —	688,20	118,40	295,20	303,10	1445,30	3146,50
Вкупно	649,50	165,80	1508,00	270,50	645,50	664,20	2958,70	6862,20

Табела 13 Индикативна алокација на средства ИПА II 2014-2020
(Извор: ЕС, 2018с)

Буџетот за ИПА II е изготвен врз основа на приложените индикативни стратешки документи на секоја од земјите. За разлика од ИПА I, каде средствата се алоцираат на пет компоненти, средствата од ИПА II се алоцираат согласно обласите од интерес предложени од секоја од земјите (ЕС, 2018d), а се во функција на имплементација на реформите потребни за полноправно членство во Унијата. Согласно Регулативата 231/2014 за воспоставување на ИПА II (Eur-Lex, 2018d) главните цели на финансиската поддршка се:

- поддршка на политичките реформи,
- поддршка на економскиот, социјалниот и територијалниот развој,
- зацврстување на способностите на земјите кориснички да ги исполнат условите за полноправно членство преку прогресивно усогласување, имплементација и прифаќање на Union acquis, како и
- зацврстување на регионалната интеграција и територијална соработка.

Македонија ги излистува следните приоритетни области за финансирање (ЕС, 2018f):

- Демократија и владеење;
- Владеењето на правото и основните права;

⁹ Сумата ќе се одреди во подоцнежна фаза (ЕС, 2018с)

- Животна средина, климатска акција и енергија;
- Транспорт;
- Конкурентност, иновации и земјоделство и рурален развој;
- Образование, вработување и социјални политики;
- Регионална соработка и територијална соработка.

3. Улогата на апсорпцијата на ИПА фондовите во развојот на институциите во РМ

Важен сегмент од ИПА фондовите се ресурсите достапни за т.н. политика на кохезија на Унијата. Основна цел на кохезионата политика на ЕУ, во согласност со член 158 од Договорот за Европската Унија е да ги намали економските и социјалните разлики и диспаритети помеѓу различните области и региони во рамките на Унијата. Солидарноста помеѓу подобро и послабо развиените региони потекнува од идејата за обезбедување на еднакви можности и шанси за успех, подеднаков пристап до вработување, подеднакви услови за развој на конкурентноста на претпријатијата и итн.

Имплементацијата се состои од низа активности, програми и иницијативи од страна на земјите членки, но и од страна на локалните власти, кои се ко-финансирани и координирани од страна на Европската Комисија. ИПА е единствениот "надворешен" инструмент за кохезија на ЕУ адресиран до земјите кандидати и потенцијални кандидати (Mrak & Tilev, 2008).

3.1 Дефинирање на капацитетот на апсорпција

Апсорпцискиот капацитет се дефинира како ниво до кое една држава (членка на ЕУ или не) е способна да ги искористи овозможените (алоцираните) финансиски средства од буџетот на ЕУ, и тоа на начин кој ќе создаде значителни резултати (т.е. на ефективен и ефикасен начин).

Теоретскиот концепт на апсорпцискиот капацитет, гледано од методолошки аспект, е спроведено исклучиво како анализа на релевантната документација и податоци (desk research). Тоа се состои од собирање на расположливите податоци и информации и нивно оценување од гледна точка на

елементите кои го сочинуваат апсорпцискиот капацитет на една држава. Во таа смисла, треба да се истакне и големиот недостиг на расположливи податоци и информации за Македонија, особено објавени од официјални институции. Извештаите и другите официјални документи често се достапни од одделните веб-страници, а не постои ниту единствена официјална база на податоци за *алоцираните, договорените и исплатените финансиски средства од фондовите ИПА*.

Апсорпциониот капацитет на финансиската помош на ЕУ е клучен за определба и мерење на постигнувањето на помошта во земјите кориснички. Но, и покрај тоа што е од суштинска важност, не постои единечна теоретската рамка за негова анализа. Една од причините е промената на природата на фондовите. Како што е веќе прикажано во претходните поглавја претпристапната помош е континуирано адаптирана и унапредувана согласно потребите на земјите и нивното приближување кон комплетна интеграција.

Апсорпциониот капацитет е важен за максимална контрибуција на ресурсите за економска и социјална кохезија на земјите. Европскиот Парламент го дефинира „како степен до кој една држава (членка или земја кандидат) може ефективно и ефикасно да го троши издвоеното финансирање,“ (European Parliament, 2011). На барање на Директоратот за проширување во 2002 година, Холандскиот Економски Институт (NEI) ги дефинира следните три клучни индикатори за ефективно менаџирање на структурните фондови (NEI, 2002):

Со собраните искуства со текот на времето Европската комисија дојде до заклучок дека државите имаат ограничен капацитет ефективно и ефикасно да ги апспрбираат надврешните инвестициски поддршки. Понатаму, според Мрак и Узунов „откако една земја која се стреми за влез во ЕУ, формално ќе добие кандидатски статус за членство, макро–економската ситуација и кофинансиската ситуација се на некој начин заштитени....“. На тој начин третата одредница - административниот институционалниот капацитет добива големо значење. Ако се има предвид фактот дека Република Македонија е земја кандидат за членство во ЕУ, третиот фактор ќе биде анализиран како најважен.

На долгорочен план, административниот институционалниот капацитет ќе се одрази на способноста на Македонија да ги апсорбира структурните фондови на ЕУ како земја членка во иднина.

- 1) **Макро-економска состојба** – апсорпцијата е дефинирана и мерена преку Бруто Домашен Производ (БДП). Горната граница е генерално дефинирана од ЕК како 4% од БДП на предметната земја-членка. За земјите кандидати оваа стапка е ограничена на доделениот износ дефиниран во Повеќегодишната индикативна финансиска рамка и е далеку под прагот за земјите-членки. Оттука, доколку една држава има релативно низок БДП, таа нема да може да прими поголеми износи финансиска поддршка од буџетот на ЕУ.
- 2) **Состојба на ко-финансирање** – Финансиски капацитет на апсорпција дефиниран како можност за ко-финансирање на програмите и проектите поддржани од ЕУ, планирање и гарантирање на националните контрибуции во повеќегодишните буџети, како и можноста за прибирање на контрибуции од различни партнери инволвирани во програмите и проектите
- 3) **Административен капацитет** – потребен за исполнување и извршување на должностите што произлегуваат од договорите за финансирање со Унијата, а дефиниран како способност и квалификација на централната и локалната власт да изготват програми и адекватни проекти, да ги координираат партнерите, да се придржуваат и ги почитуваат административните барања и прописите за известување, да го финансираат и следат спроведувањето на програмите и проектите и да избегнуваат неправилности во работењето (European Parliament, 2011).
Административниот капацитет има две компоненти:
 - на страна на примателите на помошта капацитетот ја прикажува способност на апликантите на проекти да генерираат прифатливи проекти,

- на страната на финансиерот (во случајот Европската Комисија) капацитетот се одредува преку способноста на земјата ефикасно и ефективно да управува со средствата. Притоа се оценуваат 3 варијабли: структурата, човечките ресурси и инструментите кои се користат, во смисла на методи, прирачници, процедури итн.

Вештините и искуството на расположливите човечки ресурси влијаат на нивната способност да ги деталзираат задачите и одговорностите на ниво на опис на работните места, да ги специфицираат потребните квалификации на кадарот и да ги исполнат барањата. Обезбедувањето на навремена достапност на искусен, квалификуван и мотивиран персонал е клучен фактор за успех во управувањето со средствата (NEI, 2002).

Капацитетот на апсорпција се смета за варијабла, а не параметар и е индивидуален за секоја земја одделно (European Parliament, 2011). Иако повеќето дефиниции ставаат акцент на квантитативните аспекти на апсорпциониот капацитет, согласно горенаведените фактори потребно е да се земат во предвид и квалитативните аспекти.

Постигнувањето стапка на апсорпција од 100% значи дека сите средства наменети за една земја се целосно искористени. Затоа, ако некоја земја не е во можност да постигне 100% искористување на нејзината дистрибуција, се смета дека има проблем со апсорпција (Ivandić et al., 2013).

Особено карактеристичен е нискиот степен на апсорпција кај новите земји членки на Унијата. Затоа, инструментот за претпристапна помош има за цел да ги подготви земјите кандидати да ги користат структурните фондови на Унијата, бидејќи тоа е од круцијално значење за нивниот економски и социјален развој, што понатаму би резултирало со максимален придонес кон основните цели на економската и социјалната кохезија.

Во табела 14 се излистани клучните индикатори за одредување на способноста за апсорпција на ЕУ фондовите и истата е изработена од страна на Холандскиот Економски институт (NEI, 2002).

	Структура	Човечки ресурси	Систем и инструменти	
Менаџмент	Определување на менаџмент	Вработување на соодветни кадри	Аранжмани за делегирани задачи	Постоечки модерен јавен сервис
Програмирање	Присуство на партнерства	Капацитет за имплементација на програмирањето	Постоечки прирачници за програмирање	Постоечки Национален план за развој и негов квалитет
Имплементација	Интермедијарни тела	Вработување на соодветни кадри	Постоечки развој на оперативни проекти и менаџирање на процеси	Апсорпција и проектен пајплајн за фондовите за претпристапна помош
Евалуација и мониторинг	Определување, мониторинг и евалуација на одговорности	Достапност на независни експерти за евалуација	Постоечки компјутерски мониторинг и систем за евалуација	Функционирачки систем за мониторинг на претпристапните фондови
Финансиски менаџмент и контрола	Определување на надлежни власти за исплата и нивни функции	Обезбедени експерти за книговодство и ревизија	Постоечки систем за книговодство и финансиски процедури	Етаблирана пракса за решавање на финансиски нерегуларности

Табела 14 Рамка за проверка на клучните индикатори за апсорпција

Степенот на апсорпција во голем дел зависи од ефективното дизајнирање и функционирање на овие елементи (NEI, 2002).

За потребите на овој труд апсорпциониот капацитет ќе биде анализиран согласно моделот на Холандскиот Економски Институт. Со помош на клучните индикатори за ефективно менаџирање на структурните фондови ќе биде оценета апсорпционата моќ и ќе бидат идентификувани причинителите за неоптимизираната апсорпција.

3.2. Преглед на распределени средства од 2007 до 2013

Во табела 15 е прикажан статусот на имплементација на финансиската помош за ИПА Компонента 1 - Транзициска помош и институционална надградба како и ИПА Компонента 2, при што наведените суми се зададени во милиони евра.

	Алоцирани	Договорени	Исплатени	% Договорени	% Исплатени
2007	38,35	33,26	32,96	86,72%	85,95%
2008	39,97	35,60	34,39	89,07%	86,05%
2009	40,09	35,81	12,7	89,34%	31,67%
2010	40,01	6,44	4,71	16,09%	11,77%
2011	32,03	1,64	1,1	5,11%	3,45%
2012*	30,31	0,00	0	0,00%	0,00%
2013*	48,20	0,00	0	0,00%	0,00%
Вкупно	268,96	112,75	85,86	41,92%	31,92%

Табела 15 Статус на имплементација на ИПА Компонента 1

(Извор: ЕС, 2014b, p. 63-65)

Децентрализиран менаџмент на финансиската поддршка од Унијата се воведува во декември 2010 година (ЕС, 2014c), при што од тогаш започнува координирање и менаџмент на ИПА програмата од 2009 година. Со поддршка на Делегацијата на ЕУ, успеано е да се договорат 89% (табела 15) од средствата алоцирани за 2009 година.

Статусот на имплементација на финансиската помош (изразена во милиони евра) за ИПА Компонента 1 - Транзициска помош и институционална надградба

под децентрализиран менаџмент е прикажан во табела 16. Процентот на исплатени средства кореспондира со табела 15, каде менаџментот на финансиите е централизиран преку Делегацијата на Европската Унија.

За 2011, 2012 и 2013 година не се наведени средствата кои се договорени и исплатени, бидејќи податоците датираат од декември 2013 година, а дотогаш ниту еден договор не е потпишан за овие години, со напомена дека крајниот рок за 2011 година е 20 ноември 2015, а за 2012 2 октомври 2016 година.

	Алоцирани	Договорени	Исплатени	% Договорени	% Исплатени
2007	34,91	31,51	31,45	90,24%	90,07%
2008	37,12	33,31	32,61	89,74%	87,83%
2009	37,06	33,39	11,09	90,09%	29,92%
2010	36,92	3,92	3,37	10,63%	9,13%
2011	28,90	0,00	0	0,00%	0,00%
2012*¹⁰	28,16	0,00	0	0,00%	0,00%
2013*	46,01	0,00	0	0,00%	0,00%
Вкупно	249,08	102,13	78,52	41,00%	31,52%

Табела 16 Статус на имплементација на ИПА Компонента 1 - децентрализирана
(Извор: ЕС, 2014b, p. 63-65)

Во табела 17 е прикажан статусот на имплементација на финансиската помош за ИПА Компонента 2 - Прекугранична соработка (СВС) во милиони евра.

	Алоцирани	Договорени	Исплатени	% Договорени	% Исплатени
2007	3,44	1,75	1,52	50,94%	44,08%
2008	2,85	2,29	1,79	80,37%	62,77%
2009	3,03	2,42	1,61	80,08%	53,21%
2010	3,10	2,51	1,34	81,22%	43,18%
2011	3,13	1,64	1,1	52,39%	35,34%
2012*	2,16	0,00	0	0,00%	0,00%
2013*	2,19	0,00	0	0,00%	0,00%
Вкупно	19,9	10,61	7,36	53,32%	36,98%

Табела 17 Статус на имплементација на ИПА Компонента 2 – Прекугранична соработка
(Извор: ЕС, 2014b, p. 63-65)

¹⁰ * договорените и исплатените средства се прикажани со нула за 2012 и 2013 бидејќи во зададениот репортинг период не биле на располагање

Согласно извештајот на Европската комисија (ЕС, 2014с), малиот процент на искористени средства пред се се должи на недоволните национални капацитети за менаџирање на овие средства.

Статусот на имплементација на финансиската помош за ИПА Компонента 2 – имплементирана од страна на Директоратот за Регионална Политика при Европската Комисија е прикажан во табела 18 и тоа само за прекуграничната соработка со Бугарија и Грција. За прекуграничната соработка со Албанија и Косово не беа излистани конечни резултати за исплатените средства, но како што е прикажано во поглавјето 1.3.3 Македонија апсорбирала 3,47 милиони евра од проектите за прекугранична соработка со Албанија, односно 1,66 милиони евра од проектите за прекугранична соработка со Косово. Првиот повик за предлог проекти со Косово е отворен дури во Ноември 2013 година, а се однесува за финансиските алокации на средства за 2010,2011 и 2012 година.

	Резервирани (Committed)	Исплатени до 31.12.2013	%
Бугарија-Македонија	17.903.682	8.461.906,50	50%
Грција-Македонија	15.054.445	7.933.210.82	53%

Табела 18 Статус на имплементација на ИПА Компонента 2 спроведена од страна на ЕК
(Извор: ЕС, 2014b, p. 63-65)

Статусот на имплементација на финансиската помош за ИПА Компонента 3 - Регионален развој е прикажан во табела 19. Степенот на искористување е релативно низок, што кореспондира и со извештаите за прогрес на Унијата. Согласно Извештајот на Европската комисија (ЕС, 2014с) забавениот прогрес на имплементациј на доделените средства се должи на недоволни административни капацитети и недостаток на политичка поддршка, што резултира со забавување во програмирањето, распишувањето на тендерските постапки и на крај генерална имплементација на средствата од оваа компонента.

	Резервирани (Committed)	Исплатени до 31.12.2013	% (авансно плаќање)
Операционална програма Регионален развој	199.930.000	50.350.000	25%

Табела 19 Статус на имплементација на ИПА Компонента 3
(Извор: ЕС, 2014b, p. 63-65)

Статусот на имплементација на финансиската помош за ИПА Компонента 4 - Развој на човечки ресурси е прикажан во табела 20. Европската комисија овој резултат го толкува (ЕС, 2014c) како последица на недостаток на координација при стратешкото планирање.

	Алоцирани	Договорени	Исплатени	% Договорени	% Исплатени
Република Македонија	54.420.000	12.870.000	18.080.000	23,65%	33,20%

Табела 20 Статус на имплементација на ИПА Компонента 4
(Извор: ЕС, 2014b, p. 63-65)

Заради задоцнет старт на програмирањето дури 6 милиони евра од алоцираните средства се загубени до 2013 година. Согласно извештајот на Европската Комисија (ЕС, 2014c), постои понатамошен ризик за загуба на дополнителни средства во рамките на оваа компонента.

Во табела 21 се прикажани средствата за реализација на ИПА Компонента 5 - Рурален развој кои се резервирани и исплатени до 31.12.2013. Степенот на искористеност е само 4%, а до крајот на 2013 година, само 8,73% се договорени од вкупниот број на резервирани средства (ЕС, 2014c). Согласно Европската Комисија (ЕС, 2014c) до 2013 година поднесени се 5 модификации на алокација на финансиските средства за оваа компонента. Една од модификациите е и префрлање на 18 милиони евра од оваа компонента во компонентата 1, заради намалување на загубите. Дури 26,6% од вкупната сума на резервирани средства

во рамките на оваа компонента до 2013 година се неповратно изгубени (ЕС, 2014с).

	Резервирани (Committed)	Исплатени до 31.12.2013	%
Република Македонија	60.250.000	2.440.000	4%

Табела 21 Статус на имплементација на ИПА Компонента 5
(Извор: ЕС, 2014b, p. 63-65)

3.3 Преглед на распределени средства од 2013

Согласно индикативниот стратешки документи 2014-2020 во рамките на ИПА II се предвидени следните финансиски алокации (табела 22).

Согласно Секретаријатот за Европски Прашања за периодот 2014-2017, 445,5 милиони евра или приближно 64% од средствата се програмирани. Од тие, 395 милиони евра или 59% се одобрени од страна на Европската Комисија.

	2014	2015	2016	2017	2018-2020	ВКУПНО 2014-2020
а) Реформи за подготовка за членство во Унијата	39.700.000	17.900.000	35.600.000	26.900.00	85.800.000	205.900.000
Демократија и владеење	66.100.000				56.800.000	122.900.000
Владеење на правото и фундаментални права	54.000.000				29.000.000	83.000.000

б) Социјално-економски и регионален развој	41.000.000	38.700.000	38.000.000	46.000.000	135.100.000	298.800.000
Животна средина и климатски промени	61.300.000				51.600.000	112.900.000
Транспорт	56.400.000				56.500.000	112.900.000
Конкурентност и иновации	46.000.000				27.000.000	73.000.000
в) Вработување, социјални политики, образование, промоција на родова еднаквост и развој на човечки ресурси	0	14.000.000	13.000.000	0	26.200.000	53.200.000
Образование, вработување и социјални политики	27.000.000				26.200.000	53.200.000
г) Земјоделство и рурален развој	5.000.000	18.300.000	5.000.000	22.000.000	56.000.000	106.300.000
Земјоделство и рурален развој	50.300.000				56.000.000	106.300.000
Вкупно	85.700.00	88.900.00	91.600.00	94.900.00	303.100.00	664.200.00
	0	0	0	0	0	0

Табела 22 Алокација на средства 2014-2020
(Извор: ЕС, 2018с)

3.4 Анализа на капацитетот на апсорпција

Индикатор 1 – Макро-економска состојба

Согласно извештаите за Бруто-домашен производ, вкупниот БДП на Република Македонија од 2007 до 2013 година изнесува 49,30 милијарди евра (Државен завод за статистика, 2018). Во споредба со индикативната алокација на средства за овој период, што изнесува 615,10 милиони евра, односно 1,24% од БДП, **може да се заклучи дека во однос на макро-економската состојба, земјата е способна да апсорбира и повисока сума на алоцирани средства. Истиот заклучок може да се изведе и за периодот 2014-2016 година.** Индикативните алоцирани средства во рамките на ИПА II за овој период изнесуваат 266,20 милиони евра, а агрегативниот БДП изнесува 27 милијарди евра (Државен завод за статистика, 2018).

За периодот од 2017 година не постојат податоци за БДП и затоа истиот не беше земен во анализата.

Индикатор 2 – Состојба на ко-финансирање

Согласно извештаите на Европската комисија (ЕС, 2018с), ЕУ контрибуцијата во периодот 2009 до 2013 варира¹¹. Стапките се прикажани во следната табела:

2009	2010	2011	2012	2013
------	------	------	------	------

¹¹ За 2007 и 2008 година не беа пронајдени податоци за стапката на ко-финансирање

Стапка на ко-финасирање	13%	13%	10,32%	12,11%	17,38%
-------------------------	-----	-----	--------	--------	--------

Табела 23 Стапка на ко-финансирање 2009-2013

(Извор: ЕС, 2018с)

Во рамките на оперативната програма за регионален развој, стапката на кофинансирање изнесува 85% (ЕК, 2018g).

Во периодот 2014-2020, просечната стапка на ко-финансирање за учество на Македонија во постоечките програми на Унијата кои се достапни на полноправните членки, изнесува 32,50%. За овој период ИПАРД предвидува 75% финансирање од ЕУ фондовите и 25% национално ко-финансирање, но оваа сума не смее да биде поголема од 60% од вкупните трошоци.

Како што може да се заклучи од горенаведените податоци, стапката на задолжително ко-финансирање зададена од страна на Унијата со исклучок на 2010-2011 година континуирано расте. Овој тренд има за цел да ја подготви земјата кандидат на постоечкиот систем на финансиски инструменти достапни на земјите членки.

Во рамките на ова истражување не беше анализирана зависноста на соодносот на бројот на договорени и алоцирани проекти од подготвеноста за ко-финансирање, со оглед дека не беа ставени на располагање потребните параметри.

Индикатор 3 – Административен капацитет

Извештајот за прогрес на Европската Унија од 2018 година (Eur-Lex, 2018e) подвлекува дека во рамките на Инструментот за претпристапна помош за 2007-2013 година (ИПА I), Македонија ги склучува последните проекти дури во 2017 година. Доцнењата се последица на индиректниот менаџмент на фондовите од страна на локалните власти. Ова резултира со "загуба" за земјата од 143,7 милиони евра од фондовите на ЕУ во рамките на ИПА I, односно 29% изгубени

средства од ИПА I. Поради ова индиректното раководење на финансиската поддршка од страна на земјата-корисник се користи поселективно.

Во 3.1 беше дефиниран капацитетот на апсорпција. Притоа, административниот капацитет беше поделен на две компоненти:

- на страна на примателите на помошта, административниот капацитет ја прикажува способноста за генерирање на проекти, а од
- страна на финансиерот, способноста за ефикасно и ефективно управување со доделените средства.

Административен капацитет – генерирање на проекти

Согласно прегледот на распределени средства во поглавјата 3.2 и 3.3, административниот капацитет за генерирање на проекти е различен за секоја од компонентите. Узунов (2013, стр.131-132) смета дека капацитети за генерирање на проекти во земјата се тесно грло кое игра голема улога во низок степен на искористување на доделените средства не само од Унијата, туку и од останати донори. Административниот (институционалниот) капацитет на Република Македонија е многу низок и всушност претставува битна причина за вкупниот низок капацитет на државата за искористување на ИПА фондовите. Овој заклучок (став) е потврден преку наодите на Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија од 2011 година.

Авторот смета дека генерирањето на проекти не е фундаментален пристап на ниту една институција од јавен карактер. **Со тоа јавните службеници немаат доволна пракса, а со тоа и знаење за изработка на проекти. Од друга страна не постои кохерентна документација на програмирање, која би потпомогнала за решавање на претходниот проблем. Вештините во најголем дел службениците ги здобиваат со „learning by doing“ или преку проекти за техничка поддршка, но не постојат домашни тренинг центри за обука.**

Најзагрозена е Компонентата 5 - Рурален развој каде степенот на искористеност на алоцираните средства до крајот на 2013 година изнесува само 4%, односно

8,73% на договорени средства. **Дури 26,6% од вкупната сума на резервирани средства во рамките на оваа компонента до 2013 година се неповратно изгубени.** Со оглед на зголемениот ризик за неповратно губење на алоцираните средства, направени се неколку модификации на алокација за оваа компонента, од страна на земјата(ЕС, 2014с).

Исто така висок ризик на загубени средства постои во компонентата 4 – Развој на човечки ресурси, со оглед дека до крајот на 2017 година отворени се 76,14% од алоцираните средства за периодот 2007-2013 година. Со оглед на тековната имплементација, не постојат информации на располагање кои ќе посочат дали и колкав дел од овие средства се искористени, односно се изгубени.

Највисок степен на реализација на алоцираните средства бележи компонентата 1 – Транзициска помош и институционална надградба. Како што е погоре споменато, Секторот за централно финансирање и склучување договори при Министерството за финансии, уште во 2010 година ја превзема одговорноста за децентрално менаџирање на фондовите. Со помош на Делегацијата на ЕУ во Македонија, искористеноста на средствата за програмскиот период 2009 година изнесува дури 89% до крајот на 2013 година.

Согласно извештајот на Европската Комисија (ЕС, 2017) се забележува континуиран тренд на склучување на договори пред самиот истек на рокот за пријавување, со што и постои висок ризик за неповратно губење на алоцирани средства. Така на пример до крајот на 2014 година, ниту еден проект не е потпишан во рамките на националната програма за 2011 година, со вкупен буџет од 28,9 милиони евра, а рокот на програмирање на овие средства завршува заклучно со 20 ноември 2015 година. Истото важи и за националната програма за 2012 година, со вкупен буџет од 28,16 милиони евра и рок на програмирање до 2 октомври 2016 година.

Аминистративен капацитет – ефикасно и ефективно управување со финансиските средства

Согласно табела 14,

Во табела 14 се излистани клучните индикатори за одредување на способноста за апсорпција на ЕУ фондовите и истата е изработена од страна на Холандскиот Економски институт (NEI, 2002).

Индикатор	Дизајн			Функционирање
	Структура	Човечки ресурси	Систем и инструменти	
Менаџмент	Определување на менаџмент	Вработување на соодветни кадри	Аранжмани за делегирани задачи	Постоечки модерен јавен сервис
Програмирање	Присуство на партнерства	Капацитет за имплементација на програмирањето	Постоечки прирачници за програмирање	Постоечки Национален план за развој и негов квалитет
Имплементација	Интермедијарни тела	Вработување на соодветни кадри	Постоечки развој на оперативни проекти и менаџирање на процеси	Апсорпција и проектен пајплајн за фондовите за претпристапна помош
Евалуација и мониторинг	Определување, мониторинг и евалуација на одговорности	Достапност на независни експерти за евалуација	Постоечки компјутерски мониторинг и систем за евалуација	Функционирачки систем за мониторинг на претпристапните фондови
Финансиски менаџмент и контрола	Определување на надлежни власти за исплата и нивни функции	Обезбедени експерти за книговодство и ревизија	Постоечки систем за книговодство и финансиски процедури	Етаблирана пракса за решавање на финансиски нерегуларности

административниот капацитет во однос на ефикасно и ефективно управување со финансиските средства ќе се анализира со помош на петте индикатори:

- 1) Менаџмент
- 2) Програмирање
- 3) Имплементација
- 4) Мониторинг и евалуација
- 5) Финансиски менаџмент и контрола

3.4.1 Менаџмент

Децентрализираното менаџирање е превземено во 2009 година за компонентите 3,4 и 5, односно во 2010 година за компонентата 1, додека компонента 2 и натаму е менаџирана од страна на Делегацијата на ЕУ.

Националните тела и институции се состојат од :

- Национален ИПА координатор
- Надлежен службеник за акредитирање
- Национален службеник за авторизација
- Национален фонд
- Програмски службеници
- Секторот за централно финансирање и склучување на договори (ЦФЦД) при Министерството за финансии
- Стратешки координатор
- Постари програмски службеници
- Оперативни структури (Секторот за централно финансирање и склучување на договори И Висок проектен службеник)
- Мониторинг Комитет за ИПА и Секторски комитети за мониторинг и
- ИПА ревизиско тело

Административните капацитети за децентрализираниот систем на имплементација на ИПА, во 2017 година бројат околу 400 вработени (ЕС, 2017), но сепак се забележува дека националниот капацитет е ограничен за програмирање и апсорпција на средства од ИПА.

До 2014 година во рамките на децентрализираниот систем за имплементација не се реализирани повеќе од 70 милиони евра, односно вкупно 143,7 милиони евра за ИПА I до 2018 година кои се неповратно вратени во буџетот на ЕУ (Eur-Lex, 2018e). Во извештаите за прогрес, Европската Комисија континуирано препорачува на националните власти да се превземаат соодветни мерки за намалување на ризикот за неповратно губење на финансиските средства.

Така на пример, во однос на копомонентата 4 од ИПА 2007-2013, Европската комисија (ЕС, 2014c) посочува дека постои недостаток на координација при

стратешкото планирање. **Заради забавената имплементација 6 милиони евра се загубени до крајот на 2013 година. До крајот на 2013 година, само 15,3 милиони евра се договорени за периодот 2007-2013 година.** Согласно табела 20 за овој период, алоцирани се вкупно 54,42 милиони евра за компонентата 4. Во извештајот за надворешна евалуација на ИПА II (ЕС, 2017) се посочува пак дека извршувањето на оваа оперативна програма не е задоволувачко, а како најголем фактор се забележани: **недоволниот капацитет, нестабилното лидерство како и недостаток на политичка одговорност.**

Европската комисија образложува дека и спроведувањето на ИПА II е загрозено од слабиот капацитет и институционалната парализа во земјата, предизвикана од долготрајната политичка криза (ЕС, 2017).

Во однос на структурата и човечките ресурси, Узунов (2013, стр. 134) ги наведува следниве слабости на администрацијата:

- **неадекватни практики на запослување**, поради фактот што позициите на топ-менаџментот се пополнуваат со политички кадри без соодветни вештини
- **одлив на искусни и веќе обучени кадри**, поради зголемен притисок и несоодветен третман.
- **Несоодветно унапредување на кадри поради политички интереси и непотизам.**

Авторот смета дека постои неkontинуирано образование на јавните и државните службеници што резултира со намален квалитет на менаџментот и недостаток на модерен јавен сервис. Извештајот за прогрес за 2018 година исто така забележува, дека е потребно да се обезбедат структури кои ќе овозможат „бизнис континуитет“, во рамките на ИПА.

Со оглед на високата флукуација на административниот персонал, **итно е потребно решение за задржување на персоналот, кое ќе обезбеди и континуирана надлежност и одржување на стекнатиот административен капацитет** на оперативните структури, и пред се негово зајакнување (Eur-Lex, 2018e).

Политичките промени влијаат и на централниот менаџмент на ЕУ фондовите во земјата, што уште повеќе ги отежнува условите. Сурубару (2017, стр. 851) во својот труд за административниот капацитет или квалитет на политичко управување цитира ЕУ службеник кој вели:

„ We cannot accept to change the Heads of Managing Authorities every time there is a change of government, and sometimes it goes even to the Heads’ of Units. We cannot accept that. This is the political dimension. The Commissioner says that all the time. In more stable democracies we don’t see that. We don’t see that, except in Central and Eastern Europe,,

Недостатокот на континуиран менаџмент е отсликан со намалена апсорпција на фондовите и истото се однесува на локално ниво, каде со секоја промена на градоначалниците се менува и понискиот ешалон. Ова особено се отсликува во Компонентата 5 – Регионален развој на ИПА 2007-2013.

Воедно од субјективна гледна точка и 15 годишно искуство ако како такво може да се земе во предвид би напоменала дека по децентрализацијата т.е. индиректниот менаџмент на ИПА фондовите не се покажа како целосно независна. И покрај поседување на целосната контрола СФСД сеуште не поседува доволно капацитет за донесување на одредени одлуки или пак да одлучи врз одредени правила при имплементација на одредени проекти. Најчесто внатрешните структури не се во состојба да завемат став околу искористување на одобрените трошоци иако за истите постојат правилници кои се доволни за нивно управување.

3.4.2 Програмирање

Извештај за искористување на ЕУ фондовите од страна на Македонија од 2009 година (Analytica, 2009) излистува неколку причинители за отежната ефикасност, меѓу кои и некоординирано планирање на програмските процеси и нивна егzekуција. Недостаток на стратешко и координирано планирање, доведува до некохеретна политика и со тоа намалување на можностите за искористување на

финансиските средства ставени на располагање. Исто така, недостатокот на стратешки документи за развој, односно слабиот квалитет на постоечките, ја намалува способноста за приоризација и го зголемува забавувањето на програмирањето. Ова пак од друга страна, согласно извештајот на Европската Комисија (ЕС, 2017) доведува до задоцнето распишување на проектни повици и зголемен ризик за губење на веќе доделени средства.

Со воведување на секторскиот пристап во рамките на ИПА, постигнат е одреден напредок во програмирањето. Исто така основан е Национален комитет за инвестиции, преку кој би се овозможила рационализација на програмирањето на проекти. Извештајот за прогрес на Европската Унија од 2018 година (Eur-Lex, 2018e) подвлекува дека е потребна посилна политичка посветеност за да се обезбеди брза имплементација на програмите финансирани од ЕУ и намалување на неповратно изгубените средства, но пред се повикува на воведување на итни мерки за подобрување на планирањето, програмирањето и унапредување на капацитетите за управување со европските фондови во рамките на националните структури.

Европската Комисија (Eur-Lex, 2018e) цени дека е остварен е добар напредок, со оглед дека дел од препораките на Европската комисија од 2016 година се имплементирани. Така на пример усвоена е Стратегијата за реформа на јавната администрација и Програмата за реформи во управувањето со јавните финансии, меѓутоа земјата се смета дека е умерено подготвена за спроведување на реформата. Една од причините е и недоволниот капацитет на Министерството за информатичко општество и Администрацијата, кое треба да ја управува и да ја координира реформата.

Препораките на извештајот излистуваат (Eur-Lex, 2018e):

- Обезбедување на целосно почитување на вработување засновано на заслуги за позиции во јавните служби;
- Користење на отворени огласи и избегнување на употреба на привремени, услужни или други видови на вработувања

- Спроведување на стратегијата за реформа на јавната администрација и јавните финансии и обезбедување на координиран систем за мониторинг и известување, со кој систематски ќе се ангажираат надворешни чинители;
- Обезбедување на обемна обука за административните службеници на централната и локалната власт и подигнување на јавната свест за да се обезбеди спроведување на Законот за општа управна постапка.

3.4.3 Имплементација

Имплементацијата на проектите е делегирана на интермедијарни тела, кои пред се се локални структури и агенции, но исто така невладини институции. Една од главните бариери за овие структури е недостатокот на институционален капацитет за извршување на програмите. **Исто како и кај претходните два индикатора, вработувањето на соодветни кадри игра огромна улога во успешноста, така и овој индикатор забележува намалена способност на апсорпција на ЕУ фондовите, заради неесодветен кадар.** Согласно извештајот на Унијата од 2011 година неадекватните кадри и недоволната координација и превземање на одговорност се најзаслужни за значителни задоцнувања (EU, 2012). Во однос на административниот капацитет, Европската Комисија препорачува развој и имплементација на политика и план за задржување на вработените (Eur-Lex, 2018e).

Исто така важна улога игра и комуницирањето на можностите за финансирање, но и размена на искуства. Подобрување на имплементацијата е возможна само преку интегриран пристап.

Покрај тоа, постои и огромен недостаток на административни алатки и документација во форма на прирачници, оперативни системи, процедури за работа итн., кои придонесуваат кон намалена апсорпција.

3.4.4 Мониторинг и Евалуација

Мониторинг и евалуацијата играат голема улога во воспоставувањето на функционирачки систем за менаџирање и имплементација на претпристапните фондови. Со оглед на различниот карактер на управување, многу од новите членки од Унијата се справуваат со мерки кои претходно не биле практикувани. Покрај секторските мониторинг служби потребно е и систематско ангажирање на надворешни чинители. Во Македонија се основани мониторинг комисији под индиректен менаџмент, кои редовно се среќаваат. Понатамошен чекор за воспоставување на функционирачки систем за мониторинг и евалуација е имплементација на усвоениот План за евалуација на децентрализираните ИПА фондови, како и развивање на систем за управување и информирање.

Една од препораките на Европската Комисија за зголемување транспарентноста на користењето на средствата од ИПА, но пред се видливоста на помошта од ЕУ со користење на повеќе иновативни пристапи. Активен пристап кон понатамошна дисеминација на информациите за пристап до ЕУ фондовите би придонел и до поуспешна апсорпција на истите (Eur-Lex, 2018e).

3.4.5 Финансиски менаџмент и контрола

Што се однесува до системот за финансиско управување и контрола, националните системи се развивани за да се усогласат со условите за индиректно управување со ИПА фондовите. Во последниот извештај за прогрес (Eur-Lex, 2018e), Европската Комисија препорачува понатамошно зајакнување на административните и финансиските капацитети потребни за набавка и навремено спроведување на фондовите на ЕУ, развивање на интегриран мониторинг и рамка за оценка на перформансите во форма на клучни оперативни показатели и показатели на успешност, како и подобрување на транспарентноста и видливоста на фондовите на ЕУ.

Како и кај сите претходни индикатори, се забележуван недостаток на унапредување на човечките ресурси во единиците / телата за внатрешна ревизија.

3.5 Дополнителни причинители на неоптимизирана апсорпција

Како дополнителен причинител за неоптимизирана апсорпција, Европската комисија ја споменува политичката одговорност и посветеност во спроведувањето на оперативните програми за искористување на финансиските средства од претпристапната помош (Eur-Lex, 2018e).

Исто така, одлучувачки фактор за Република Македонија, особено во спроведувањето на ИПА II се смета и институционалната парализа, предизвикана од долготрајната политичка криза во земјата (ЕС, 2017). Со оглед на намалената искористеност на ИПА фондовите преку децентрализираниот менаџмент, втората ИПА II годишна програма е значително намелена заради недостаток на политички ангажман (Kostoska et al., 2017).

Резултатот на анализата во третото поглавје покажа дека административниот капацитет е еден од главните фактори за недоволна апсорпција на ИПА фондовите, а особено високата флукуација на кадри, како на оперативно така и на менаџерско ниво, поради што не се обезбедува континуиран менаџмент и се зголемува ризикот за неповратно губење на финансиски средства.

Во тој поглед за детектирање на проблемите со кои секојдневно се соочени државните и јавните службеници, а со тоа и идентификација на можните причинители за напуштање на институциите се препорачува изработка на анкета за мерење на професионалната сатисфакција. Резултатите може да се искористат за наменска и таргетирана техничка помош како и обука на кадрите. Анкетата би можела да се надополни со детални интервјуа со клучни личности и експерти од ова поле. Анализата може да се спроведе со помош на методолошка триангулација и процес-трејсинг техники.

4. Заклучоци и препораки

Како што беше наведено на почетокот, трудот се базира врз една основна хипотеза и неколку помошни хипотези. Главната хипотеза што ја поставивме е дека ИПА фондовите имаат многу значајна улога во развојот на институциите во Република Македонија. Помошните хипотези, наведени во Воведот ќе потпомогнат во докажување на главната хипотеза. Научните прашања се:

- Дали институцијите на политичките системи на државите во западен Балкан го сфатиле значењето на ИПА фондовите за нивниот издржлив развој?
- Република Македонија недоволно ги искористила ИПА фондовите?
- Институционалниот капацитет е главна пречка за искористување на ИПА фондовите во Република Македонија?
- Искористувањето на ИПА фондовите ќе игра пресудна улога во доизградбата на институциите на системот при влез на државата во НАТО и ЕУ?

Хипотезите / научни прашања ќе бидат анализирани врз база на податоците прикажани во претходните поглавја, каде се дава квантитативен приказ на апсорпцијата за ИПА програмите во периодот 2007-2013 и 2014-2020, почнувајќи од помошните хипотези и нивна анализа. Кумулативниот заклучок на овие резултати преку методот на синтеза ќе ја провери веродостојноста на главната хипотеза.

Овде ќе се забележи дека прегледите на нивото на апсорпција се извлечени од редовните извештаи на Европската Комисија, како и од останати научни трудови, со оглед дека отворениот информативен систем за користење на ИПА фондовите на Република Македонија, нема консолидирани податоци.

Дали институциите на политичките системи на државите во западен Балкан го сфатиле значењето на ИПА фондовите за нивниот издржлив развој?

Како што е прикажано во Второто поглавје, финансиската поддршка на ЕУ за земјите од Западен Балкан може да се подели на три периоди:

- 1990-1999 Период без стратегија и ад-хок пристап
- 2000-200 Период со покохерентен пристап
- 2007- досега Инструмент за претпристапна помош

Периодот по распаѓање на Сојузна Федеративна Република Југославија донесе кризна ситуација, која бараше пред се стабилизација на земјите кои произлегоа по распадот. Затоа почетоците на Европската помош имаат ад-хок карактер за да се реагира адекватно на итните потреби на земјите. Како што е прикажано во табела 9, вкупно 4,4 милијарди евра се инвестирани за потребите на земјите од Западен Балкан. Оваа примарна помош игра круцијална улога во формирањето односно реформирањето на овие социјални системи и изградбата на демократски општества (Szemler, 2009). Периодот од 2000 до 2006 се одликува со построкуиран пристап, додека од 2007 година навака заради зголемување на ефикасноста на екстерната финансиска помош Европскиот Совет ја донесува Регулативата бр. 1085/2006, за воведување на нов инструмент за претпристапна помош, чија имплементација стартува на 1 Јануари 2007 година. Додека на почетокот ИПА пред се беше менаџирана од страна на Делегациите на Европската Унија во пооделните земји, постепено беше зголемуван процентот на децентрализирано менаџирање со фондовите. Во Република Македонија децентрализиран менаџмент на финансиската поддршка од Унијата се воведува во декември 2010 година (ЕС, 2014с).

Гледајќи ја секоја земја одделно, голем дел од прегледаната литература наведува недостаток на политичка волја на земјите од Западен Балкан за подобрување на апсорпцијата на ЕУ фондовите, како што е на пример необезбедување на буџет за ко-финансирање, нетранспаренти постапки за распишување на јавни набавки или пак со вработување на несоодветен кадар, недостаток на тренинг, како и непостоечка стратегија и политика на задржување. И покрај овие потешкотии секоја од земјите покажува континуирани напори за полноправно членство во Унијата. Премиерот на Албанија, Еди Рама, во интервју за „The Parlaiment Magazine“ (7 Мај, 2018

година) потенцира дека граѓаните на Албанија целосно стојат зад идеалот за европска Албанија и дека реформските процеси во земјата, се дел од патот кој што треба да се измине.

Политичките реформи кои се предуслов за полноправно членство пред се се финансирани преку фондовите на ЕУ, со оглед дека Унијата е најголем донатор во овие земји.

Имајќи предвид дека секоја од земјите од Западен Балкан и понатаму својата иднина ја гледаат во рамките на Европската Унија и континуирано ги спроведуваат потребните реформи за прием, **може да се заклучи дека институциите на политичките системи на државите во западен Балкан го сфатиле значењето на ИПА фондовите за нивниот издржлив развој, но потребно и понатамошно продлабочување на фундаменталните процеси на реформи.**

Со оглед на поновата историја, за земјите од Западен Балкан еден од предусловите за полноправно членство е и зголемена регионална соработка и унапредување на добрососедските односи. Во тој контекст, средствата од Компонентата за прекугранична соработка (ИПА СВС) се насочени кон поттикнување на стабилноста, безбедноста и просперитетот на земјите од регионот. Оваа компонента е централно менаџирана од страна на ЕУ.

Република Македонија недоволно ги искористила ИПА фондовите?

Статусот на имплементација на поединечните компоненти на ИПА за периодот, 2007-2013 прикажан во табелите: 15, 16, 17, 18, 19, 20 и 21.

Во првите години на имплементација, кога помошта е менаџирана централно преку Делегацијата на ЕУ, се забележува висок процент на апсорпција. **Со воведување на децентрализираното менаџирање, степенот на апсорпција драстично опаѓа кај сите компоненти**¹². Особено низок степен на апсорпција

¹² ИПА Компонента 2 е имплементирана од страна на Директоратот за Регионална Политика при Европската Комисија

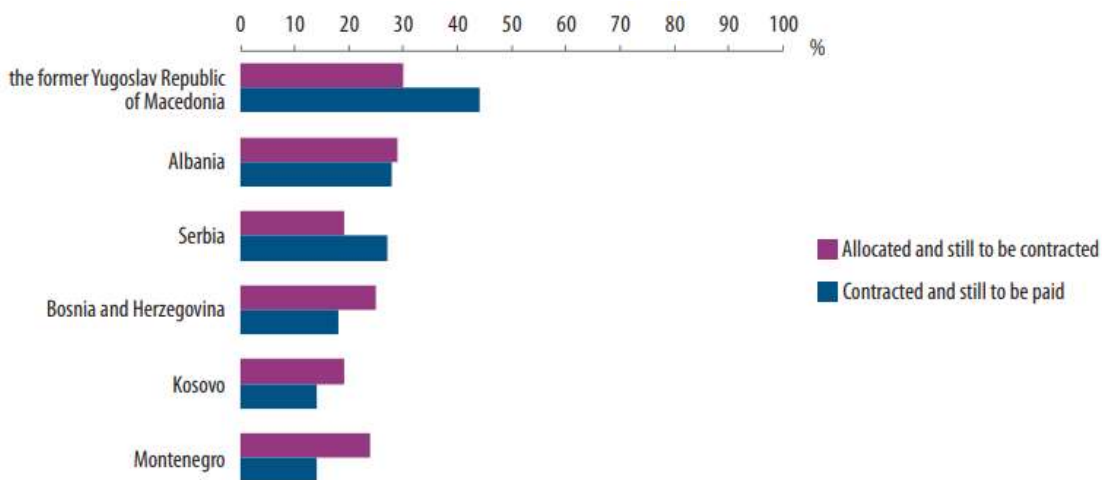
има петата компонента, рурален развој со само 4% исплатени средства од вкупниот доделен буџет до 2013 година.

Согласно анализата направена во поглавјето 3.4 главни фактори за неискористеност на ИПА фондовите е административниот капацитет изразен преку способноста за генерирање на проекти, како и способноста за ефикасно и ефективно управување со доделените средства.

Истиот заклучок е наведен во Извештајот на Европскиот суд на ревизори (European Court of Editors, 2016), каде се вели дека во некои земји од Западен Балкан имало потешкотии за исплата на веќе договорените средства за ИПА I, воглавном поради слабите административни капацитети.

На слика 10 е прикажана апсорпцијата кај секоја од земјите од Западен Балкан како процент од алокацијата што ќе треба да се договори и процент од веќе договорените суми кои треба да се исплатат за периодот 2007-2013.

Како што може да се види сите земји достигнале понизок степен на апсорпција од 50%. Македонија има највисок степен на веќе договорени проекти кои допрва треба да се исплатат, како и на алоцираните средства кои ќе треба да се договорат. Сепак, овој процент е далеку понизок од 100%, што би претставувало комплетно искористување на ИПА фондовите.



Слика 10 Преглед на алоцирани и договорени суми на исплата за периодот 2007-2013
(Извор: Европски суд на ревизори, 2016, стр.18)

Согласно Секретаријатот за Европски Прашања за периодот 2014-2017, 445,5 милиони евра или приближно 64% од средствата се програмирани. Од тие, 395 милиони евра или 59% се одобрени од страна на Европската Комисија. Меѓутоа Европската комисија образложува дека спроведувањето на ИПА II е загрозено од слабиот капацитет и институционалната парализа во земјата, предизвикана од долготрајната политичка криза (ЕС, 2017), што може да доведе до неповратно губење на веќе доделените средства во рамките на ИПА фондовите.

Сето ова води кон заклучокот дека Република Македонија недоволно ги искористила ИПА фондовите.

Институционалниот капацитет е главна пречка за искористување на ИПА фондовите во Република Македонија?

Анализата спроведена во рамките на 3.4 покажа дека коефициентот на ко-финансирање, но пред се **административниот капацитет е главна пречка за искористување на ИПА фондовите во Република Македонија.**

Прегледаната литература исто така покажа дека најголем проблем за недоволната апсорпција на ИПА фондовите е пред се административниот капацитет на земјите од Западен Балкан. Со оглед на тоа, капацитетот за генерирање на квалитетни проекти, како и недоволно ефикасното и ефективното управување со финансиските средства резултираат со висок ризик за неповратно губење на средства од Унијата. Узунов (2013, стр. 134) **наведува дека административниот капацитет на Македонија е проблематичен, пред се поради: неадекватни практики на запослување, одлив на искусни и веќе обучени кадри, поради зголемен притисок и несоодветен третман и несоодветно унапредување на кадри поради политички интереси и непотизам. Исто така Сурубару (2017, стр. 851) зборува за неконтинуиран менаџмент и постојана промена на раководните кадри, со секоја политичка промена.**

Студија за апсорпциониот капацитет на европските претпристапни фондови во Хрватска покажува дека постои висок степен на корелација помеѓу искористеноста на фондовите и апсорпциониот капацитет, така зголемен

апсорпционен капацитет од 1% резултирал со 4,78% зголемена искористеност на претпристапната финансиска помош (Ivandić et al. 2013). Авторите понатаму заклучуваат дека **најголемо влијание за апсорпцијата на ЕУ фондовите играат административните капацитети на земјата**. Анализата установила дека круцијални во асесментот на улогата на административните капацитети се: искуството на вработените и нивната одговорност.

Други причинители за отежната ефикасност се и некоординирано планирање на програмските процеси и нивна егзекуција (Analytica, 2009), како и недоволната политичка одговорност и посветеност во спроведувањето на оперативните програми за искористување на финансиските средства од претпристапната помош (Eur-Lex, 2018e).

Во последниот извештај за напредок на Македонија (Eur-Lex, 2018e) за подобрување на институционалниот капацитет и надминување на оваа пречка, Европската Комисија препорачува:

- Вработувања за позиции во јавните служби според заслуги и квалификации
- Транспарентни огласи
- Спроведување на стратегијата за реформа на јавната администрација и јавните финансии и обезбедување на координиран систем за мониторинг и известување
- Обезбедување на обемна обука за административните службеници на централната и локалната власт и подигнување на јавната свест

Искористувањето на ИПА фондовите ќе игра пресудна улога во доизградбата на институциите на системот при влез на државата во НАТО и ЕУ?

Согласно Регулативата бр. 1085/2006 на Европски Совет ИПА е пред се “насочена кон поддршка на напорите за зајакнување на демократските институции и на владеењето на правото, за реформа на јавната администрација, спроведување на економските реформи, почитување на човековите и на

малцинските права, промовирање на половата еднаквост, поддржување на развојот на граѓанското општество и унапредување на регионалната соработка, како и за помирување и реконструкција, и да придонесе за одржлив развој и за намалување на сиромаштијата во овие држави”. Дополнително помошта служи како подготовка за спроведување на земјоделската и кохезионата политика на ЕУ (European Council, 2006).

Ова експлицитно ја потврдува важноста на ИПА фондовите во доизградбата на институциите на системот при влез на државата во НАТО и ЕУ.

Меѓутоа без посветеност на земјата и адекватно менаџирање, програмирање, имплементација, мониторинг и евалуација како и финансиски менаџмент и контрола на ИПА фондовите постои ризик за неискористување на доделените средства и со тоа забавено напредување на земјата и задоцнета евро-атланска интеграција.

Како пример беше посочена веќе усвоената Стратегијата за реформа на јавната администрација и Програмата за реформи во управувањето со јавните финансии, меѓутоа заради недоволниот капацитет на Министерството за информатичко општество и Администрацијата, кое треба да ја управува и да ја координира реформата, Европската Комисија смета дека Македонија е умерено подготвена за спроведување на реформата.

Во извештаите за напредок, Европската Унија, континуирано наведува препораки на земјите од Западен Балкан за поефикасно користење на фондовите.

ИПА фондовите имаат многу значајна улога во развојот на институциите во Република Македонија?

Доколку ги синтетизираме заклучоците од анализата на помошните хипотези:

- Институциите на политичките системи на државите во западен Балкан го сфатиле значењето на ИПА фондовите за нивниот издржлив развој
- Република Македонија недоволно ги искористила фондовите

- Административниот капацитет е главна пречка за искористување на ИПА фондовите
- ИПА фондовите се важни за доизградба на институциите на системот при влез на државата во НАТО и ЕУ.

може да се заклучи дека **ИПА фондовите имаат многу значајна улога во развојот на институциите во Република Македонија**, но потребно и понатамошно продлабочување на фундаменталните процеси на реформи, пред се преку засилена политичка инклузија и посветеност, подобрување на коефициентите на ко-финансирање, подобрување на административните капацитети и обезбедување на континуиран менаџмент, хомогена структура и инструменти како и активен пристап кон понатамошна дисеминација на информациите за пристап до ЕУ фондовите.

Од искуството на Романија и Бугарија, кои и по пристапувањето во ЕУ се соочуваа со масовни проблеми во имплементацијата, во прва линија предизвикани од неефикасност на административно ниво, може да се заклучи дека забавената апсорпцијата на средствата доведува до одложено спроведување, заостанати исплати и финансиски неправилности (Schoenberg, 2018).

Процесот на интеграција вклучува спроведување на низа реформи во различни области, со цел да се приспособат институциите на кандидатите членки кон функционирањето на институциите на Унијата (SEP, 2018a). Европската Унија континуирано го ревидира прогресот на земјите кандидати и потенцијални кандидати и ги насочува во поглед на реформите потребни за полноправно членство. Исто така во рамките на ИПА непосредно се споделуваат најдобри практики во форма на твининг проекти во различните сектори, каде успешни институции од постоечките земји членки го потпомагаат развојот на ефективни административни структури во земјите членки.

Овој процес на институална и политичка промена во поново време се нарекува европеизација на кандидатите членки (Bauer et al., 2007). За успешна европеизација и долгорочен раст и забрзување на процесот на пристапување, Република Македонија треба систематски да ги адресира и разрешува

предизвиците истакнати во Извештаите за напредокот, како и да превземе адекватни мерки и постави приоритети, во поглед на зголемување на степенот на апсорпција на ИПА фондовите и побрзо спроведување на потребните реформите во надлежните институции.

Препораки за понатамошна анализа на причинителите

Резултатот на анализата во третото поглавје покажа дека административниот капацитет е еден од главните фактори за недоволна апсорпција на ИПА фондовите, а особено високата флукуација на кадри, како на оперативно така и на менаџерско ниво, поради што не се обезбедува континуиран менаџмент и се зголемува ризикот за неповратно губење на финансиски средства.

Во тој поглед за детектирање на проблемите со кои секојдневно се соочени државните и јавните службеници, а со тоа и идентификација на можните причинители за напуштање на институциите се препорачува изработка на анкета за мерење на професионалната сатисфакција. Резултатите може да се искористат за наменска и таргетирана техничка помош како и обука на кадрите. Анкетата би можела да се надополни со детални интервјуа со клучни личности и експерти од ова поле. Анализата може да се спроведе со помош на методолошка триангулација и процес-трејсинг техники.

Литература

Analytica (2009). Macedonia's lagging behind in efficient usage of EU Funds (IPA, the Framework Programmes) – Analytica's analysis

Bauer, M. W., Knill, C., & Pitschel, D. (2007). Differential Europeanization in Eastern Europe: the impact of diverse EU regulatory governance patterns. *Journal of European Integration*, 29(4), 405-423.

Државен завод за статистика (2018). Публикација: Бруто-домашен производ. Извор: <http://www.stat.gov.mk/PublikaciiPoOblast.aspx?id=44&rbrObl=7> [пристапен на: 11.11.2018]

EC (2018a). European Commission. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Извор: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina_de [пристапен на: 01.10.2018]

EC (2018b). European Commission. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Извор: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en [пристапен на: 01.10.2018]

EC (2018c). European Commission. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Извор: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en [пристапен на: 01.10.2018]

EC (2018d). European Commission. ANNEX to the Commission Implementing Decision amending Commission Decision C(2014)5861 of 19.8.2014 adopting the Indicative Strategy Paper for the former Yugoslav Republic of Macedonia for the period 2014-2020. C(2018) 5024.

EC (2018e). European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. COM(2018) 65 final. Извор:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf [пристапен на 15.10.2018]

EC (2018f). European Commission. ANNEX to the Commission Implementing Decision amending Commission Decision C(2014)5861 of 19.8.2014 adopting the Indicative Strategy Paper for the former Yugoslav Republic of Macedonia for the period 2014-2020. Извор: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia.pdf> [пристапен на 15.10.2018]

EC (2018g). European Commission. EU Regional and urban development. Regional Policy. Funding. IPA. IPA Regional Development Programmes in Former Yugoslav Republic of Macedonia. Извор: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/fyrom/ [пристапен на 11.11.2018]

EC (2017). European Commission. Neighbourhood and Enlargement Negotiations. External Evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPAI) (2014-mid 2017). Final Report. Volume 2: Annexes. June 2017.

EC (2014a). European Commission. Evaluation of the Assistance to Balkan Countries under CARDS Regulation 2666/2000. Synthesis Report Volume I. Findings of the Evaluation. Извор: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/cards/951651_vol1_en.pdf [пристапен на 15.10.2018]

EC (2014b). European Commission. Commission Staff Working Document. Accompanying the document. Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee 2013 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (IPA, PHARE, CARDS, Turkey Pre-Accession Instrument, Transition Facility). COM(2014) 610 final.

EC (2014c). European Commission. Commission Staff Working Document. Background Document. Accompanying the document. Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee 2013 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (IPA,

PHARE, CARDS, Turkey Pre-Accession Instrument, Transition Facility). SWD(2014) 287 final

EC (2012). European Commission. Commission Implementing Decision of 12.12.2012 adopting a National programme for the former Yugoslav Republic of Macedonia under the IPA-Transition Assistance and Institution Building Component, for the years 2012 and 2013. Извор: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/ipa/2016/ipa_2013_024109_the_national_programme_for_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_for_the_years_2012-13_2012_part.pdf [пристапен на: 01.10.2018]

EU (2012). How to use EU Pre-Accession Funds: Guide for the Sub-National Authorities from the Former Yugoslav Republic of Macedonia. Aston Centre for the Committee of Regions.

European Court of Auditors (2016). Special Report. EU pre-accession assistance for strengthening administrative capacity in the Western Balkans: A meta-audit. Извор: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_21/SR_WESTERN-BALKANS_EN.pdf [пристапен на 15.12.2018]

European Parliament (2011). Absorption of Structural and Cohesion Funds: Lessons Learnt for the Future Cohesion Policy of the EU, Working Document. Извор: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dt/861/861336/861336en.pdf [пристапен на 15.11.2018]

Eur-Lex.(2018a). Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) Извор: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> [пристапен на: 01.10.2018]

Eur-Lex.(2018b). Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA) Извор: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> [пристапен на: 01.10.2018]

Eur-Lex. (2018c). Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation

(EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC. Извор: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R2666&qid=1540384198421&from=EN> [пристапен на 15.10.2018]

Eur-Lex. (2018d). Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II). Извор: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf [пристапен на 15.10.2018]

Eur-Lex (2018e). COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlargement Policy. SWD/2018/154 final. Извор: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0154> [пристапен на 15.11.2018]

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

Eurostat. (2018). Glossary:Nomenclature of territorial units for statistics (NUTS). Извор: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Nomenclature_of_territorial_units_for_statistics_%28NUTS%29 [пристапен на: 01.10.2018]

Getter, M.M. (1989). Yugoslavia and the European Economic Community: is a merger feasible."U. Pa. J.Int'l Bus. L. 11:789.

IPA (2011a). ИПА Програма За Прекугранична Соработка Република Бугарија – Република Македонија. ССИ број: 2007CB16IPO007

IPA (2011b). Список на финансирани проекти СВС Бугарија-Македонија. . Извор: <http://www.sep.gov.mk/content/?id=290#.W7NwnWYh3rE> [пристапен на: 01.10.2018]

IPA. (2011c). Оперативна Програма на ИПА програмата за прекугранична соработка Македонија – Грција.

IPA (2011d). Список на финансирани проекти СВС Македонија-Грција. Извор: <http://sep.gov.mk/content/?id=294#.W7aDF2gzblU> [пристапен на: 03.10.2018]

IPA (2011e). Оперативна Програма на ИПА програмата за прекугранична соработка Македонија – Албанија.

IPA (2011f). Список на финансирани проекти СВС Македонија-Албанија. Извор: <http://sep.gov.mk/content/?id=285#.W7aDtmgzblU> [пристапен на: 03.10.2018]

IPA. (2011g). Оперативна Програма на ИПА програмата за прекугранична соработка Македонија – Косово

Ivandić, V., Kandžija, V., & Kandžija, J. (2013). Absorption Capacity of European Union Pre-accession Programs in Croatia. Economic analysis, 46(1-2), 53-71.

Kostoska, O., Spirovski, M., Ristovska, M., & Hristoski, I. (2017). EU Regional Policy and Pre-Accession Support for The Republic of Macedonia.

Ковачев, Г. (2013). Истражување за подобрување на ефикасноста и ефективноста во распределбата на средствата од ИПАРД Програмата (Research on Enhancing the Efficiency and Effectiveness in Disbursing Funds from IPARD Programme). Скопје : Центар за економски анализи - ЦЕА, 2013.

Министерство за финансии (2018a). Оперативна структура за ИПА Компонентата за Регионален развој во Република Македонија Извор: <http://cfcd.finance.gov.mk/wp-content/uploads/2013/08/IPA-Operating-Structure-Chart-III-RD.pdf> [пристапен на: 03.10.2018]

Министерство за финансии (2018b). Оперативна структура за ИПА Компонентата за за развој на човечки ресурси во Република Македонија. Извор: <http://cfcd.finance.gov.mk/wp-content/uploads/2013/08/IPA-Operating-Structure-Chart-IV-HRD.pdf> [пристапен на: 03.10.2018]

Министерство за финансии (2018b). Оперативна структура за ИПА Компонентата за за развој на човечки ресурси во Република Македонија Извор:

<http://cfcd.finance.gov.mk/wp-content/uploads/2013/08/IPA-Operating-Structure-Chart-IV-HRD.pdf> [пристапен на: 03.10.2018]

Mrak, M., & Tilev, D. (2008). Absorption for EU pre-accession funds: concept and implications for Kosovo. Prishtina: Kosovar Civil Society Foundation.

NEI (2002). "Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds;" Principal Report, Final Report, prepared by the NEI Regional and Urban Development for the EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam, February. Извор: https://www.dotaceeu.cz/getmedia/447bacc9-f989-4440-aabb-232fcf0267b0/Souhrnna-studie-a-hodnoceni_447bacc9-f989-4440-aabb-232fcf0267b0.pdf [пристапен на: 13.11.2018]

Службен весник (2009). Службен весник на РМ број 83/2009 Програма за користење на средствата од Инструментот за претпристапна помош за рурален развој на Европската унија (ИПАРД) за периодот 2007-2013;

Radosavljevik-Bojceva, M., & Temelkov, Z. (2011). EU financial support for the Republic of Macedonia.

Radulovic, M., Brnovic, M., Lubarda, M., Knezevic, I., Mujkic, E., Blagovcanin, S., Murati, A., Kolekeski, A., Maxhelaku, A. (2018). Instrument for Pre-Accession Assistance and the Countries of the Western Balkans. European Movement in Montenegro.

Romei, V. (2018). How far from EU admission standards are western Balkans states?. Financial Times. March 26.2018. Извор: <https://www.ft.com/content/1b4dc812-2d0f-11e8-9b4b-bc4b9f08f381> [пристапен на 15.10.2018]

Schoenberg, A. (2018, April). Regional Disparities in Europe: An Assessment of the Impact of the 2007–2013 Funding Programme on Convergence in Romania and Bulgaria. In CESifo Forum (Vol. 19, No. 1, pp. 32-36). Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo).

SEP. (2018a). Vlada na Republika Makedonija. Sekretarijat za Evropski Prasanja. Извор: <http://www.sep.gov.mk/> [пристапен на: 01.10.2018]

SEP. (2018b). Vlada na Republika Makedonija. Sekretarijat za Evropski Prasanja. Konsolidirana verzija na Dogovorot za Evropskata Unija. Извор: [http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Dogovor%20od%20Lisabon\(1\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Dogovor%20od%20Lisabon(1).pdf) [пристапен на: 01.10.2018]

Стамболиева, М., Ѓорѓиевски, М. (2007). Успешно искористување на фондовите ИПАРД. Македонски центар за меѓународна соработка. Скопје

Surubaru, N. C. (2017). Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007–13. *Regional Studies*, 51(6), 844-856.

Szemlér, T. (2009). From ad hoc Aid to IPA: EU Financial Support for the Western Balkans. SERBIA AND EUROPEAN UNION. Institute of International Politics and Economics, pp. 118-144.

The Parliament Magazine (2018). Edi Rama: Albania on the road to European Union membership. Извор: <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/interviews/edi-rama-albania-road-european-union-membership> [пристапен на: 01.12.2018]

Uzunov, V. (2013). The absorption capacity of the Republic of Macedonia for utilization of IPA funds – General issues. European Policy Institute. Скопје. Извор: https://epi.org.mk/docs/use_of_eu_funds_in_the_republic_of_macedonia.pdf [пристапен на: 01.10.2018]

World Bank Group. (2017). The Western Balkans: Rewinding the engines of growth and prosperity. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Извор: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28894/ACS22690.pdf> [пристапен на 15.10.2018]

Преглед на табели

Табела 1 Преглед на површини на пограничните региони во Македонија и Бугарија	20
Табела 2 Апсорбирани средства од одобрени проекти во рамките на ИПА СВС Македонија-Бугарија	21
Табела 3 Преглед на површини на пограничните региони во Македонија и Грција	22
Табела 4 Апсорбирани средства од одобрени проекти во рамките на	23
Табела 5 Преглед на површини на пограничните региони во Македонија и Албанија	25
Табела 6 Апсорбирани средства од одобрени проекти во рамките на	25
Табела 7 Преглед на површини на пограничните региони во Македонија и Косово	27
Табела 8 вкупен износ на апсорбирани средства од ИПАРД фондовите, за периодот 2007-2011	34
Табела 9 Преглед на финансиска помош од ЕУ 1991-1999 за земјите од Западен Балкан	39
Табела 10 КАРДС - Алокација на средства 2000-2006 (во милиони евра)	41
Табела 11 Индикативна алокација на средства ИПА I 2007-2013	46
Табела 12 Алокација на средства по компоненти на ИПА I во Македонија 2007-2013	47
Табела 13 Индикативна алокација на средства ИПА II 2014-2020	48
Табела 14 Рамка за проверка на клучните индикатори за апсорпција	54
Табела 15 Статус на имплементација на ИПА Компонента 1	55
Табела 16 Статус на имплементација на ИПА Компонента 1 - децентрализирана	56
Табела 17 Статус на имплементација на ИПА Компонента 2 – Прекугранична соработка	56
Табела 18 Статус на имплементација на ИПА Компонента 2 спроведена од страна на ЕК	57
Табела 19 Статус на имплементација на ИПА Компонента 3	58
Табела 20 Статус на имплементација на ИПА Компонента 4	58

Табела 21 Статус на имплементација на ИПА Компонента 5	59
Табела 22 Алокација на средства 2014-2020	60
Табела 23 Стапка на ко-финансирање 2009-2013	61

Преглед на слики

Слика 1 Прекугранични области за ИПА СВС во Македонија и Бугарија	19
Слика 2 Прекугранични области за ИПА СВС во Македонија и Грција	21
Слика 3 Прекугранични области за ИПА СВС во Македонија и Албанија	24
Слика 4 Прекугранични области за ИПА СВС во Македонија и Албанија	26
Слика 5 Оперативна структура за ИПА Компонентата за регионален развој во Република Македонија	29
Слика 6 Оперативна структура за ИПА Компонентата за регионален развој во Република Македонија	31
Слика 7 Принципот на кофинансирање на ИПАРД фондови	33
Слика 8 Финансиска поддршка на ЕУ по периоди	37
Слика 9 Имплементација на ЕУ финансиската помош менаџирана од ЕАР, 1997-2006	43
Слика 10 Преглед на алоцирани и договорени суми на исплата за периодот 2007-2013	76

