



# У С П Е Ш Н О ИСКОРИСТУВАЊЕ НА ФОНДОВИТЕ И П А Р Д



Македонски  
центар за  
меѓународна  
соработка



Македонска  
развијна  
фондација  
за претпријатија



У С П Е Ш Н О  
ИСКОРИСТУВАЊЕ  
НА ФОНДОВИТЕ  
И П А Р Д



Македонски  
центар за  
меѓународна  
соработка



Македонска  
развојна  
фондација  
за претпријатија

**Библиотека:** Граѓанско општество

**Издавач:**

Македонски центар за меѓународна соработка  
Македонска развојна фондација за претпријатија

**Извршен директор:**

Сашо Клековски

**Одговорен уредник:**

Неда Малеска - Сачмароска

**Лектор:**

Даниел Медароски

**Дизајн и подготовка:**

Кома лаб. – Скопје

**Печатница:**

Борографика

**Тираж:** 600

**Адреса на издавачите:**

Македонски центар за меѓународна соработка  
ул. „Никола Парапунов“ бб, п. факс 55  
1060 Скопје, Република Македонија

Македонска развојна фондација за претпријатија  
ул. „Никола Парапунов“ бб, п. факс 55  
1060 Скопје, Република Македонија

e-mail: mcms@mcms.org.mk

www.mcms.org.mk

www.mrfp.org.mk

www.graganskisvet.org.mk

---

CIP – Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“  
Скопје

341.171.073.52(4-672ЕУ):63(035)

УСПЕШНО искористување на фондовите ИПАРД, - Скопје:  
Македонски центар за меѓународна соработка, 2007, - 112 стр.:  
Илустр. ; 29 см. – (Библиотека Граѓанско општество)

Фусноти кон текстот, - Содржи и: Анекс

ISBN 978-9989-102-42-4

а) Европска унија – Финансирање земјоделство – Прирачници  
COBISS.MK-ID 69256970

# СОДРЖИНА

## 1 СПОРЕДБЕНИ ИСКУСТВА ВО КОРИСТЕЊЕТО НА ПРЕД- ПРИСТАПНИТЕ ЕУ ФОНДОВИ: КАКО ДА СЕ ИЗБЕГНАТ ГРЕШКИТЕ?

- |                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| 1. Вовед                                   | 7  |
| 2. Пристап за користење на фондовите ИПАРД | 9  |
| 3. Пораки за почеток                       | 18 |
| 4. Заклучок                                | 22 |

Марија Стамболиева  
Мате Ѓорѓиевски

## 2 ПОЗИТИВНИ ИСКУСТВА И ПРАКТИКИ НА ДРЖАВИТЕ КАНДИДАТКИ ЗА ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ И ПРЕПОРАКИ ЗА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

- |                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| 1. Препораки на ЕУ                                  | 25 |
| 2. Принципот на партнерство                         | 31 |
| 3. Апсорпциски капацитет и институционална изградба | 34 |
| 4. Заклучок                                         | 39 |

Васко Христовски

## 3 ПОДГОТОВКИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА ИСКОРИСТУВАЊЕ НА ФОНДОВИТЕ ИПАРД

- |                                                          |    |
|----------------------------------------------------------|----|
| 1. Вовед                                                 | 43 |
| 2. Подготовки на Македонија за користење на ИПАРД        | 45 |
| 3. Придобивки од ИПАРД за Македонија                     | 50 |
| 4. План за одржливост и одржување на инвестираната помош | 54 |
| 5. Заклучок и препораки                                  | 57 |

Петар Теов

**МОЖНОСТИ ЗА  
КОРИСТЕЊЕ НА  
ФОНДОВИТЕ  
ИПАРД  
ЗА ПОДДРШКА ВО  
ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО  
И РУРАЛНИОТ  
РАЗВОЈ**

Марија Рајковческа

- 1.** Дали Македонија е подготвена за искористување на фондовите ИПАРД 59
  - 2.** Проблеми на кои ќе најдеме во подготовката на апликациите за искористување на фондовите во секторот земјоделство и рурален развој 66
  - 3.** Заклучок 72
- АНЕКС 1** Правилникот за реализација на програмата САПАРД во Р. Хрватска 73

**ВОДИЧ ЗА  
КОРИСНИЦИТЕ  
НА СРЕДСТВА ОД  
ИНСТРУМЕНТОТ  
ЗА  
ПРЕТПРИСТАПНА  
ПОМОШ НА ЕУ  
- ИПАРД**

Валентина Ѓошевска

- 1.** Вовед 75
  - 2.** Критериум за одобрување проекти 79
  - 3.** Финансирање 80
  - 4.** Постапка за пријавување 81
  - 5.** Исплата на средства 82
  - 6.** Контрола и надзор 84
  - 7.** Враќање на средствата 85
  - 8.** Забелешка 86
- АНЕКС 1** Потребни документи за апликација за грантови САПАРД во Хрватска 87

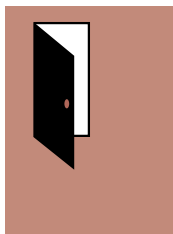
**МЕТОДОЛОШКИ  
ПОСТАПКИ ПРИ  
ИЗРАБОТКА НА  
ИНВЕСТИЦИСКИ  
ПРОГРАМИ ЗА  
АПЛИКАЦИЈА ЗА  
ИПАРД**

Драган Ѓошевски

- 1.** Вовед 91
- 2.** Заедничка методологија за изработка на инвестициски програми 92
- 3.** Искуствата од Словенија при изработка на инвестициските програми за САПАРД 105
- 4.** Искуствата од Бугарија при изработка на инвестициските програми за САПАРД 108
- 5.** Искуствата од Хрватска при изработка на инвестициските програми за САПАРД 110
- 6.** Заклучоци 112

**БИОГРАФИИ**

115



Р. Македонија влезе во нова фаза во евроинтеграциските процеси со стекнувањето статус на земја кандидат за полноправно членство во Европската Унија со што доби право и можност да ги користи претпристапните фондови на Европската Унија за поддршка во исполнувањето на критериумите за членство.

Инструментот за претпристапна помош е финансиски инструмент, кој во финансиската перспектива 2007-2013 година треба да ги замени претходнодо-стапните ИСПА, САПАРД и ФАРЕ, и финансискиот инструмент КАРДС.

Инструментот за претпристапна помош (ИПА) се состои од 5 компоненти: (1) институционална надградба, (2) прекугранична соработка, (3). регионален развој, (4) развој на човечките ресурси, и (5) рурален развој.

Претпристапната помош - руралниот развој (ИПАРД), има специфична долгорочна цел во насока на подготвување на македонскиот земјоделско-прехранбен сектор кон исполнување на барањата на *aquis communautaire*, како и ефикасно спроведување на програмите и искористување на фондовите од Европската Унија.

Во моментов, македонскиот земјоделски и рурален сектор се соочува со значајни предизвици, во однос на можностите за квалитетно земјоделско производство, конкуренцијата од регионалните, од европските и од меѓународните пазари, начините на подобрување на квалитетот на живеење во руралните средини, отворање нови работни места итн.

Во таа насока, важен е ефективен и добро координиран одговор на институциите на државата при креирањето на соодветната земјоделска политика, прилагодувањето на законската регулатива и реформите во јавните институции. Меѓутоа, во овој процес исклучително потребно и важно е мобилизирање на сите други релевантни актери и чинители кои директно или индиректно влијаат во земјоделскиот и во руралниот сектор.

Во овој контекст е и иницијативата на Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) и Македонската развојна фондација за претпријатиј (МРФП) за изготвување на текстовите насловени како „Успешно искористување на фондовите ИПАРД“.

Оваа публикација е обид да ги собере искуствата на поранешните земји кандидати со правниот и фактичкиот претходник на ИПА(РД) – програмата СА-ПАРД, и да извлече поуки од тие искуства; да утврди кои се и какви треба да бидат административните капацитети и структури коишто ќе ја раководат финансиската помош; да информира за начините на раководење со фондовите ИПАРД и за условите под кои Македонија ќе може да ги користи овие фондови; да ја запознае јавноста со условите и критериумите за одобрување проекти и користење средства од програмата ИПАРД; да ги запознае читателите со методологијата на постапката за изработка и оценување на инвестициските програми итн.

Веруваме дека авторските текстови на оваа публикација ќе ја остварат својата цел - поголемо информирање на јавноста за можноста и достапноста на фондовите ИПАРД и вовед во дискусијата за предизвиците кои допрва нè очекуваат.

Сашо Клековски



# СПОРЕДБЕНИ ИСКУСТВА ВО КОРИСТЕЊЕТО НА ПРЕД-ПРИСТАПНИТЕ ЕУ ФОНДОВИ: КАКО ДА СЕ ИЗБЕГНАТ ГРЕШКИТЕ?



МАРИЈА СТАМБОЛИЕВА  
МАТЕ ЃОРЃИЕВСКИ

## 1 ВОВЕД

Со цел да им помогне на земјите кандидати за членство, Европската Унија им доделува финансиска поддршка на овие земји преку т.н. претпристапни финансиски инструменти кои имаат за цел да ги намалат економските и социјалните разлики помеѓу Европската Унија и земјите кандидати.

Во рамките на новата финансиска перспектива на ЕУ за периодот 2007-2013 година беше предложен нов инструмент за претпристапна помош (ИПА)<sup>1</sup>, во кој се интегрираат сите досегашни поединечни инструменти за поддршка на реформите во земјите кои биле опфатени со процесот на пристапување (PHARE<sup>2</sup>, SAPARD<sup>3</sup>, ISPA<sup>4</sup> и CARDS<sup>5</sup>), со што е создадена единствена правна рамка за претпристапна помош.

Врз основа на финансиска рамка која се прави за секоја земја корисник и за

- 1 Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA).
- 2 Council Regulation (EEC) No. 3906/89 on economic aid to certain countries of Central and Eastern Europe.
- 3 Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period.
- 4 Council Regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession.
- 5 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.

секоја компонента<sup>6</sup> поединечно, Европската комисија и земјата корисник подготвуваат повеќегодишен индикативен програмски документ кој ја поставува претпристапната стратегија за периодот 2007-2009 година и притоа за секоја од петте компоненти се дефинираат и објаснуваат главните области на интервенција и главните приоритети и цели, како и соодветните финансиски средства. Документот ги опишува и резултатите кои се очекуваат од претпристапната помош и формите на помош. Понатаму, за секоја компонента поединечно, земјата корисник подготвува оперативни програми. Шемата е илустративно прикажана подолу.<sup>7</sup>



Во продолжение, овој труд посебно се фокусира на можностите кои ги нудат средствата наменети за петтата компонента на ИПА - за рурален развој, т.е. таканаречените фондови ИПАРД. Со средствата од компонентата 5, или ИПАРД, ќе се поддржуваат приоритетите и мерките кои имаат за цел постепено да го

<sup>6</sup> За земјите кандидати, меѓу кои и Р. Македонија, важи целокупниот претпристапен пакет, односно тие ќе добиваат корист од сите пет компоненти на Инструментот ИПА (1) Институционална надградба; 2) Прекугранична соработка; 3) Регионален развој; 4) Развој на човечки ресурси; и 5) Рурален развој.

<sup>7</sup> Kaj Mortensen, Head of SAPARD Unit, DG AGRI, European Commission, *Pre-accession Assistance for Rural Development*, Skopje, 26 July 2006.

надградуваат секторот за производство и преработка на земјоделски производи во Р. Македонија, за да ги достигне стандардите на Европската Унија, како и да го подобрат вработувањето и можностите за заработувачка во руралните области.

## 2 ПРИСТАП ЗА КОРИСТЕЊЕ НА ФОНДОВИТЕ ИПАРД

### 2.1. ПОДГОТВИТЕЛНИ АКТИВНОСТИ И МЕРКИ

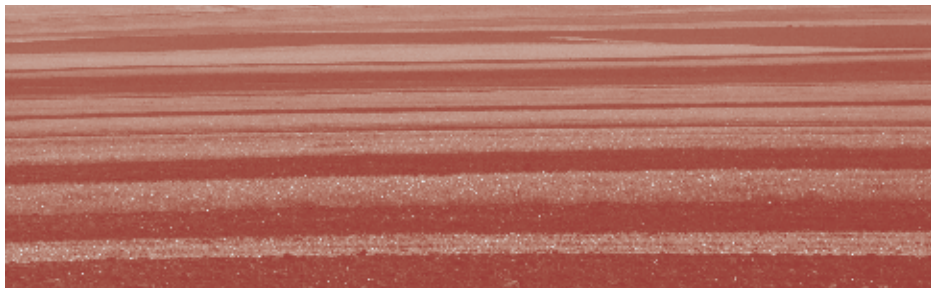
Како земја кандидатка, Р. Македонија ќе има пристап до сите 5 компоненти на ИПА. Комисијата ќе им го додели управувањето со претпристапните фондови на ЕУ на националните власти штом релевантните структури за програмирање и спроведување добијат акредитација за истото. Тоа значи дека вистинското спроведување на проекти и исплаќањето средства за компонентата 5 - ИПАРД нема да започне пред Европската комисија да одлучи да го пренесе управувањето во децентрализирано управување. За да се случи тоа, пред сè, државната администрација мора да биде опремена со потребните структури, како и експертиза и капацитети за управување, внатрешни контроли и ревизии, со цел да преземе целосна одговорност за децентрализираното управување со средствата од ИПА.

Владата на Р. Македонија отпочна и работи на *процесот на децентрализација на имплементациониот систем на помошта на ЕУ*, чија цел е да го замени системот на управување на финансиската помош од страна на Европската агенција за реконструкција и да го префрли на националните власти, при што ја оформи и назначи националната структура за одделните фази од циклусот на користење на фондовите на ЕУ (програмирање, спроведување, надгледување и оценување). Новоформираното Централно одделение за финансирање и склучување договори при Министерството за финансии е институција која ќе биде одговорна за спроведување на првите четири компоненти на ИПА, додека, пак, според процедурите на ЕУ за управување на петтата компонента на ИПА за рурален развој, се наметнува потребата од воведување *целосен децентрализиран систем за спроведување*. Истиот ќе биде воведен по претходна (ex-ante) ревизија спроведена од Европската комисија пред предавањето на управувањето со помошта и со последователна (ex-post) контрола од страна на

Комисијата. За оваа цел, Македонија воспостави раководен орган кој ќе биде одговорен за елаборирање на програмата ИПАРД, за координација, како и за поднесување извештаи за следење и оценување на програмата. Тоа е Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство. Програмата ИПАРД ќе се спроведува преку национален фонд и платежна агенција - ИПАРД, која ќе биде одговорна за одобрување и извршување на исплатите и водење сметководствена евиденција на средствата на ИПА за рурален развој. Активностите за нејзино целосно воспоставување се во тек.

Во процесот на подготовката за користење на фондовите ИПАРД потребно е да се исполнат и други бројни услови кои се однесуваат на *правниите и институционалните реформи* за водење земјоделска политика и политика на рурален развој. Дел од нив, кои се побитни и кои се препознаени во европското партнерство и Националната програма за усвојување на правото на ЕУ, се следниве:

- ▶ Забрзување на регистрацијата на земјоделското земјиште во катастарот за недвижен имот; создавање регистар на фарми врз основа на попис на земјоделството и зајакнување на собирањето и обработката на статистиката на земјоделството во согласност со стандардите и методологијата на ЕУ;
- ▶ Постоење правна рамка и силни инспекциски служби кои добро функционираат на полето на заштита на животната средина, јавното здравство, здравјето на животните и на растенијата, благосостојбата на животните и безбедноста на работното место за да може да го контролираат почитувањето на стандардите на Комисијата за проекти кои ќе бидат поддржани според програмата ИПАРД;
- ▶ Дополнително, Р. Македонија треба да осигури капацитетите на услугите за поттикнување на земјоделството да бидат способни да им помогнат на потенцијалните корисници при пријавувањето за помош од ИПАРД. Покрај тоа, плановите за рурален кредит треба да бидат достапни за потенцијалните корисници.



## 2.2. СПОРЕДБЕНИ ИСКУСТВА

Во овој дел преку споредбени анализи на искуствата на поранешните земји кандидати со правниот и фактички претходник на ИПА(РД) – програмата САПАРД, ќе биде укажано на некои пропусти, со препорака да се извлечат заклучоци по однос на избегнување на нивното повторување. Имено, искуствата стекнати од САПАРД укажуваат на потешкотии во врска со воспоставувањето на институционалните процедури, кофинансирањето и др., кои можат да резултираат со незадоволително или задоцнето остварување на целите, и тоа: подготовка на земјоделството и руралната економија за пристапување.

Доколку се погледнат искуствата од претходното користење на фондот САПАРД од страна на земји кои во 2004 или 2007 г. станаа членки на Европската Унија, можат да се забележат бројни сличности. Тие сличности се во смисла на *сџагуумоџ* на кој се наоѓале тогашните земји, претенденти за членство во ЕУ, споредбено со Р. Македонија, *џрисџајоџ* кон програмите и фондовите, како и *џроџусџиџиџе* кои се јавиле.

### 2.2.1. Проблеми при воспоставување на децентрализираните системи

Така, уште на почетокот може да се утврдат *доцнења*<sup>8</sup> во подготвителниот период за користење на фондовите САПАРД, ако се земе предвид моментот на усвојувањето на САПАРД од страна на Европскиот совет и моментот на отпочнување на активностите во одделните земји корисници. Овие доцнења ѝ се припишуваат делумно на Европската комисија, поради неискористување на периодот од 15 месеци (помеѓу предлагањето<sup>9</sup> на програмата во март 1998 година и нејзиното усвојување<sup>10</sup> од Европскиот совет во јуни 1999 година) за детална подготовка на принципи и правила кои би ја прецизирале и забрзале примената на програмата. Другиот дел во вината е на страната на земјите кандидати поради спорите административни процедури, често пати построги од бараните според програм-

<sup>8</sup> Види Court of Auditors Special Report No 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01), стр. 6.

<sup>9</sup> COM(98) 153 final, 19 March 1998.

<sup>10</sup> Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 (OJ L 161, 26.6.1999) on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period.

ата. Овие доцнења се тесно поврзани со фактот што управувањето со САПАРД, па и со ИПАРД, е *деценџрализирано*, т.е. во надлежност на земјите кандидатки. Имено, САПАРД беше прва програма на Европската Унија за надворешна помош, предвидена да се спроведува на децентрализиран начин. Оттука произлегува и важноста на подготвителната фаза. Пропустите во подготовката доведоа до тоа Европската комисија да ги одобри воспоставените децентрализирани системи дури во 2002 година, и тоа само за две од пет<sup>11</sup> земји: Естонија и Словенија. Сето тоа во подоцнежната фаза имаше влијание врз квантитетот на искористување на расположливите средства<sup>12</sup>, па така, од расположливите 850,8 милиони евра, до крајот на 2002 година беа искористени само 18% (154,4 милиони евра), додека останатите мораа да бидат откажани. Ако се земе предвид фактот дека овие проблеми со почетоците на спроведување на САПАРД (стадиум во кој сега се наоѓа Р. Македонија во однос на ИПАРД) можат да се оправдаат со тоа што се работи за прва програма на Европската Унија од ваков вид, од друга страна не може да се оправда фактот што Европската комисија пропушти да ги анализира критичните точки и чекори во воспоставувањето на децентрализираните системи. Ваквата *анализа изосџанува* како во среднорочните извештаи на Комисијата, така и во крајните оценки на програмата. Постоенето на истите проблеми, кои се повторуваат во идни случаи (како што е сега случајот на со Р. Македонија) е уште еден показател за тоа колку ќе била корисна една ваква анализа.

### 2.2.2. Нетранспарентни процедури

По воспоставувањето на децентрализираните системи, битно е да се земат предвид потенцијалните ризици кои можат да се предвидат врз основа на веќе постоечките искуства на други земји во користењето на програмата САПАРД. Првенствено, за да можат да отпочнат со работа, институциите на децентрализираниот систем мора да добијат акредитација од Европската комисија, како претпоставка за нивната функционалност. Меѓутоа, она што може да се забележи е дека понекогаш одлуката на Комисијата за акредитација е носена

<sup>11</sup> Тоа се петте земји првенствено предвидени за членство по 2002 година: Чешка, Унгарија, Полска, Естонија и Словенија, дополнително и Кипар, за кого не се применува САПАРД.

<sup>12</sup> Види Court of Auditors Special Report No 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01), стр. 7.



во недостиг на релевантни документи кои подоцна би ја оправдале истата. Или, воопшто, постојат индикации дека системот САПАРД се потпира врз претходни веќе воспоставени национални системи, што од своја страна влијае на неговиот квалитет. Така, на пример, подоцнежна ревизија<sup>13</sup> на процесот на регрутирање кадри во Бугарија, во Литванија и во Полска покажува дека вработувањето кадри е изведено на *нејтранспарентен начин*. Во Литванија се најдени дури случаи на намерно уништување на тестовите за селекција на кандидати. Со тоа не може да постојат гаранции за квалитет на институциите и исполнување на критериумите неопходни за акредитација.

### 2.2.3. Мерење на успехот

Проблемите кои се јавуваат во процесот на формирање на децентрализирани системи се провлекуваат и во подоцнежните фази на спроведување на конкретни проекти. Според Судот на ревизорите<sup>14</sup>, еден од главните пропусти е во *нејоспоењето на објективни критериуми за мерење на исполнувањето на целите и приоритетите* утврдени под САПАРД, како и *нејоспоењето индикатори на успех*. Освен технички опис на активностите на Европската комисија, вакви објективни критериуми за мерење успех изостануваат во годишните извештаи на САПАРД.

Дополнително на ова е и доминацијата на квантитативни во однос на квалитативни индикатори. Оттука, општа забелешка е дека под САПАРД претежно се поддржани проекти кои го зголемуваат земјоделското производство квантитативно, за разлика од проекти кои го подобруваат квалитетот на земјоделската продукција. Прилагодувањето на земјоделскиот сектор на европските стандарди подразбира исполнување на *здравствени и еколошки стандарди и подобрување на квалитетот на производите*. Сепак, државите корисници<sup>15</sup> на САПАРД беа повеќе успешни во јакнењето на институционалните капацитети, отколку во задоволувањето на критериумите за квалитет. Унгарија, на пример, во целост се откажа од оваа мерка. Следејќи го нејзиниот пример, и Полска

<sup>13</sup> Види Court of Auditors Special Report No 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01), стр. 12.

<sup>14</sup> Види Court of Auditors Special Report No 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01), стр. 10.

<sup>15</sup> Види Court of Auditors Special Report No 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01), стр. 11.

предложи откажување, меѓутоа под притисок на Европската комисија беше принудена да ја задржи истата. Сепак, поради доцнења во конкретната примена, оваа мерка за квалитет беше спроведена дури по приемот на Полска во Европската Унија. До 2003 година позитивен пример за успешно спроведување беа само Словачка и Чешка.

Што се однесува до барањата за исполнување на здравствените и еколошките стандарди, повторно се забележуваат пропусти<sup>16</sup>. Во Бугарија, а слично и во Романија, биле издавани сертификати за исполнување на здравствените и еколошките стандарди само врз база на документацијата на барателот, без да се вршат директни увиди. Во Полска постојат тешкотии во утврдување на тоа како државата се грижи за заштита на животната средина и здравјето на луѓето. Кај одредени проекти во Литванија и во Бугарија се вршеле проверки пред отпочнување на проектот, а не и во текот и на крајот на истиот. Во Литванија во текот на одреден проект имало истекување нитрати, што ја загрозило средината на фармата, како и идните производи.

#### **2.2.4. Фокус на институционално јакнење, дефокусиран од комплицирани административни процедури**

Како што беше кажано претходно, САПАРД доживеа успех на полето на *институционално јакнење*. Со оглед на тоа дека се работи за исклучиво децентрализирана програма, која може само да биде контролирана од страна на Европската комисија, од исклучителна важност за програмата беше воспоставувањето функционални институции. Ако се земе предвид претходното непостоење на вакви институции во земјите кандидати, САПАРД се покажа успешен во продолжувањето на континуитетот започнат со програмата ФАРЕ, претежно наменета за јакнење на институционалните капацитети. Според тоа, може да се каже дека донекаде е очекуван изборот на проекти, кои повеќе се фокусираат на зајакнување на постоечките капацитети на земјоделските производители, отколку на проекти со фокус на квалитативни мерки. Воопшто, потребно беше да се воспостави стабилна основа, врз која државните институции и земјоделските капацитети ќе се оспособат за понатамошни активности во насока на исполнување на европските стандарди.

<sup>16</sup> Види Court of Auditors Special Report No 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01), стр. 12.





Сепак, и по воспоставувањето на институциите на системот, одговорни за СА-ПАРД, се забележуваат пропусти во нивното функционирање, кои не одговараат на европските препораки. Овие забелешки се однесуваат пред сè на *комплицираните административни процедури*<sup>17</sup>, кои го отежнуваат ефективното користење на фондовите на САПАРД. Така, во Полска од 977 апликации примени по првичната деветмесечна имплементација на САПАРД, беа одбиени 472, т.е 48% од вкупниот број апликации. Како причина за одбивањето се наведува некомплетноста на апликациите, меѓутоа подоцнежната ревизија покажува дека проблемите во подготвувањето на апликациите се поврзани и со големиот број барани документи, како и потешкотиите во нивното обезбедување. Во Бугарија, на пример, за проект кој се состои само во набавка на еден комбајн, бројот на страници кои ги содржела апликацијата изнесува 2.477. Понекогаш била предвидена можност за дополнително доставување документи, за кои ќе се утврди дека недостигаат во моментот на поднесување на апликацијата. Меѓутоа, времето давано за таа намена се покажува како недоволно, често пати и нереално, што како краен ефект го има одбивањето на апликацијата. Оттука, очигледна е потребата од поедноставување на процедурите, зашто во крајна линија во интерес на сите е средствата од претпристапната помош да бидат употребени.

### 2.2.5. Проблеми со кофинансирањето

Ваквите проблеми поврзани со неефикасната администрација влијаат на обезбедување на потенцијални апликанти. Од една страна неефикасноста се однесува на *долготрајната и комплицирана процедура на аплицирање*, а од друга страна неефикасноста доаѓа до израз и при *конкретните исплати* на одобрени средства. САПАРД покрива 50% од трошоците на земјоделецот, додека

<sup>17</sup> Види Court of Auditors Special Report No 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01), стр. 14.

останатите 50% се покриваат од сопствени средства на земјоделецот. Од 50-те проценти покриени со САПАРД, 75% се обезбедени од Европската Унија, а 25% од државата кандидат. Само во исклучителни случаи, како што се инфраструктурни проекти на единици на локалната самоуправа, САПАРД покрива 100% од трошоците. Исплатите на земјоделците се вршат по завршувањето на проектот. Меѓутоа, во Полска<sup>18</sup> еден фармер морал да чека шест месеци за исплата поради тоа што го завршил проектот порано од она што го предвидел во неговата апликација, што е уште еден дополнителен пример за обесхрабрување на потенцијалните апликанти. Освен тоа, самиот принцип на кој се заснова помошта, подразбира удел од сопствени средства од страна на земјоделците. Тоа значи дека земјоделците или би вложувале средства кои веќе ги поседуваат или потребно е да се обезбедат услови за набавување такви средства, пред сè преку кредитирање. Вториот случај претпоставува солидно воспоставен банкарски и правен систем, каде функционираат правно-сопственичките односи. Со оглед на тоа дека ова не е целосно случај во земјите претенденти за членство, кои се наоѓаат во процес на реформирање, средствата од САПАРД завршуваат во рацете на поголемите и веќе развиените земјоделци, додека помалите (ова се најчесто индивидуалните земјоделци) имаат мали шанси да ја ползуваат оваа европска помош. Некои<sup>19</sup> од земјите предложија решенија за овој проблем во спроведувањето на САПАРД. Така, на пример, бугарските власти предложија национална шема на кредитирање од националниот буџет, со што би се обезбедиле 60 милиони евра за земјоделците, меѓутоа Европската комисија констатира дека овој предлог има елементи на државно субвенционирање, па Бугарија беше принудена да се повлече. Во Литванија беше воспоставен гарантен фонд, кој издава гаранции на кредит на потенцијални корисници на САПАРД. Иако и овој пример има елементи на државна субвенција, сепак тој не беше испитан од страна на Европската комисија. Со цел да се намали финансискиот товар, Литванија и Романија вршеа меѓуисплати на земјоделците во текот на проектите, меѓутоа ова не беше преземено од страна на други земји, бидејќи тоа значи екстра административен ангажман. По однос на ова прашање може да се каже дека Европската комисија не излезе со конкретен предлог за надминување на оваа ситуација, што е една од *главните критики* кои се провлекуваат за оваа

<sup>18</sup> Види Court of Auditors Special Report No 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01), стр. 14.

<sup>19</sup> Види Court of Auditors Special Report No 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01), стр. 14.



програма. Дури во своите одговори<sup>20</sup> Европската комисија отворено изјавува дека економски неодржливи фарми нема да бидат опфатени со програмата. Секако дека сето ова негативно влијае врз процесот на реструктурирање на земјоделскиот сектор во земјите кандидати.

#### 2.2.6. Што со ДДВ и со каматите?

Интересен е начинот на кој програмата САПАРД го третира *данокот на додана вредност* (во понатамошен текст ДДВ), кој е посебно битен елемент во управувањето со фондовите. Имено, ДДВ не се смета за оправдан трошок на земјоделците во случаите кога постојат можности за негово враќање од страна на државата. Во Полска<sup>21</sup>, бидејќи тоа не беше случај, данокот беше пресметан во вкупните трошоци на проектот. Меѓутоа, во други земји данокот не се квалификуваше како оправдан трошок, што за споредба имаше ефект на намалување на бројот на поднесени проекти, како и намалување на ефективното ниво на кофинансирање од страна на државата.

Тука ќе се спомне и прашањето со *каматите* кои претставуваат пропратен дел на средствата од САПАРД. Добар пример за ова е Бугарија<sup>22</sup> која направи јавен избор на банка, по пат на тендер, од редот на најдобрите понуди од страна на приватни банки, каде ќе бидат депонирани средствата од Европската Унија. Литванија, Полска и Романија ги депонираа средствата во народните банки, поради обврската однапред предвидена според закон, со што значителна сума, како дополнителен приход од камати, пропаѓа.

#### 2.2.7. Злоупотреби при распределбата на средствата

Нешто што не може да се изостави е ризикот од *злоупотреба на распределбата на средствата*. Овие злоупотреби можат да бидат манифестирани на најразлични начини. Очигледен начин на злоупотреба е толеранција на појавата на конфликт на интереси. Она на што особено треба да се внимава при распределбата на средствата е да нема преклопување на интересите на јавни-

<sup>20</sup> Види Court of Auditors Special Report No 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01), стр. 31.

<sup>21</sup> Види Court of Auditors Special Report No 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01), стр. 9.

<sup>22</sup> Види Court of Auditors Special Report No 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01), стр. 13.

от, т.е. претставниците на јавниот од една страна и приватниот субјект од друга. Друга потенцијална опасност е злоупотребата на т.н. консултантски услуги за бизнис-планирање. Иако овие се сметаат оправдани трошоци во рамките на проектите, познати се случаи<sup>23</sup> во коишто биле одобрувани втори проекти од еден подносител кој и во вториот проект предвидел консултантски услуги, кои се практично идентични со оние поднесени за првиот проект. Со ова, фиктивните исплати во значителна мера го загрозуваат успехот на програмата.

## 3 ПОРАКИ ЗА ПОЧЕТОК

### 3.1. ПРВ ЧЕКОР - ПРОГРАМИРАЊЕ

Покрај воспоставувањето соодветен институционален механизам и административни капацитети, неопходна почетна фаза за добивање на средствата од ИПАРД е фазата на програмирање, што подразбира изработка на програма ИПАРД, со која ќе се специфицираат областите на интервенција, приоритетните мерки што ќе бидат поддржани со фондовите на ИПАРД, како и целите што треба да се постигнат со нивното користење.

Програмата ИПАРД мора да:

- ▶ биде подготвена од назначените национални власти;
- ▶ со одлука да биде одобрена од Европската комисија;
- ▶ да го покрива целиот временски период за програмирање<sup>24</sup>.

Оперативен тим за изработка на програмата ИПАРД составен од Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и други релевантни институции е веќе формиран. Во овој процес на програмирање, секако, неопходно е да бидат вклучени локалните власти и да се изврши консултација со нив, да бидат вклучени економско-социјалните партнери и други надлежни тела.

Во програмата ИПАРД мора да биде вклучено:

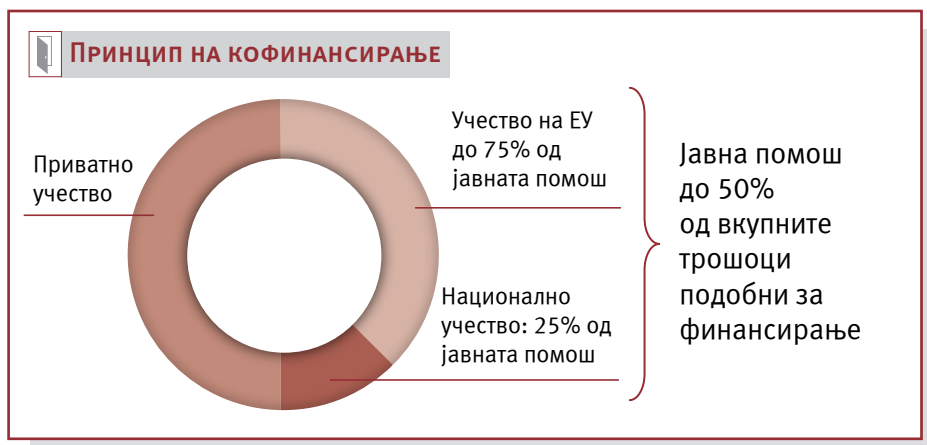
- ▶ Опис на *шестовнаста соопшторба*;
- ▶ Опис на *предложената стратегија*, која се базира на специфичните секторски анализи;

<sup>23</sup> Види Court of Auditors Special Report No 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01), стр. 15.

<sup>24</sup> Првиот период за програмирање е 2007-2009 година.



- *Резултати и препораки* кои произлегуваат од претходните процени и анализи;
- Индикативна *финансиска табела* каде што ќе бидат прикажани националните средства, приватните финансиски извори и средствата од Европската комисија. Притоа, мора да биде запазен принципот на кофинансирање, во сооднос прикажан подолу<sup>25</sup>:



- Опис на мерките со кои се планира да се спроведе програмата;
- Одредби со кои ќе се осигури нејзино правилно спроведување (следење и оценка);
- Институции и тела надлежни за спроведување на програмата;
- Резултати од извршените консултации со други надлежни органи, социоекономски партнери и партнери од областа на животната средина.

### 3.2. КОЈА Е ЦЕЛТА?

Компонентата пет, т.е. програмата ИПАРД има специфична *шројна долгорочна цел*:

- подготвување на земјоделско-прехранбениот сектор да ги задоволи барањата на европското *acquis* од областа на земјоделството и на сродните области на политиката, како што се безбедност на храната, ветеринарните и фитосанитарните прашања;

<sup>25</sup> Kaj Mortensen, Head f SAPARD Unit, DG AGRI, European Commission, Pre-accession Assistance for Rural Development, Skopje, 26 July 2006.

- ▶ да ја подготви Р. Македонија за ефективно спроведување на програмите според ЕАФРД (Европски земјоделски фонд за рурален развој) по влезот во ЕУ;
- ▶ да придонесе за економскиот развој на руралните средини.

Преку предвидените инвестиции во земјоделското производство *целта е да се пресфруктурира и надгради секторот според стандардите на Европската Унија и истовремено да се направи поконкурентен*. Дополнително, ова ќе резултира и со земјоделско производство во количини и со квалитет задоволителен за земјоделско-прехранбената индустрија. Исто така, инвестициите за диверзификација на економските активности во руралните средини ќе му помогнат на руралното население да ги надгради економските активности (на фармата и надвор од неа), создавајќи извори за приход и можности за вработување во руралните средини.

Имајќи предвид дека крајната цел на програмата ИПАРД е да го подготви земјоделскиот сектор за пристапувањето во ЕУ, надградбата на фармите и на претпријатијата за храна до степен кој ќе ги задоволи стандардите на ЕУ за животна средина, хигиена, безбедност на храната и за благосостојба на животните е од особено значење. *Погришката за постигнување на овие цели треба главно да биде концентрирана на секторите на млечната и месната индустрија, секторот за безбедно отстранување и преработка на животињинскиот отпад и рибниот сектор*. Во тие сектори мора да се спроведе длабинска анализа.

Покрај тоа, инвестициите треба главно да се насочени кон малите и средните претпријатија и треба да се фокусирани особено на најслабите алки од синџирот на производство, преработка и маркетинг.

Остварувањето на мерките и целите предвидени во повеќегодишниот плански документ е во насока на приближување кон *генералните цели* за развој на земјоделскиот сектор и за формулирање на земјоделската политика, зацртани во Националната стратегија за интеграција на Р. Македонија во Европската Унија<sup>26</sup>:

- ▶ Зајакнување на способноста на македонското земјоделство да конкурира на интегрираните регионални пазари на Европската Унија и Југоисточна Европа;

<sup>26</sup> Национална стратегија за интеграција на Р. Македонија во Европската Унија, Влада на РМ, Сектор за европска интеграција, Скопје, 2004 година



- ▶ Зголемување на ефикасноста на земјоделското производство, преработката и маркетингот;
- ▶ Изградба на соодветни, ефективни јавни и приватни институции за поддршка на развојот на земјоделството;
- ▶ Зголемување на приходите од земјоделството;
- ▶ Обезбедување пристап на потрошувачите до безбедна и здрава храна;
- ▶ Оптимално искористување на ограничените ресурси на земја, шуми и вода на еколошки одржлив начин; и
- ▶ Изградба на одржливи рурални заедници преку постојан рурален развој.

Сепак, би требало да се нагласи дека очекуваните резултати се со ограничен ефект во првите 3 години од користењето на фондовите на ИПАРД (2007-2009), земајќи ги предвид ограничените средства за овој временски период. Подолу е прикажана финансиската рамка за ИПАРД и индикативната рапределба на средствата по главни области на интервенција.

| КОМПОНЕНТА 5 (РУРАЛЕН РАЗВОЈ-ИПАРД)                                                                                  |           |      |      |        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------|------|--------|
| Период                                                                                                               | 2007      | 2008 | 2009 | Вкупно |
| Индикативни финансиски средства (во мил. ЕУР)                                                                        | 2,1       | 6,7  | 10,2 | 19     |
| <b>ПРИОРИТЕТ 1:</b><br>одржливо приспособување на земјоделскиот сектор и спроведување на <i>acquis communautaire</i> | 50% - 80% |      |      |        |
| <b>ПРИОРИТЕТ 2:</b><br>одржлив развој на руралните средини                                                           | 20% - 50% |      |      |        |

\* Извор: Повеќегодишен индикативен програмски документ, Р. Македонија

Главна, помошта ќе се одобрува во форма на поддршка на приватни инвестиции од физички или правни лица, како што се земјоделци, претпријатија за преработка и маркетинг на храна, кооперативи, групи на производители итн.

## 4 ЗАКЛУЧОК

Ако се земе предвид горенаведеното, лесно може да се дојде до заклучок дека на Р. Македонија и понатаму ѝ претстојат особено сложени активности за довршување на процесот на подготовка за користење на фондовите на ИПАРД. Покрај заокружувањето на правната и институционалната рамка и другите предуслови финансиските средства да можат да бидат ставени во функција, неопходно е и вклучување на сите потенцијални крајни корисници во процесот, со цел нивно информирање и обучување за да ги дочекаат што поподготвени средствата за реализација на своите проекти.

Притоа, особено е значајно Р. Македонија уште во оваа почетна фаза во однос на користењето на претпристапна помош да ги користи искуствата на претходниците со цел да не се повторат истите грешки, кои беа сторени од повеќето земји во текот на нивниот процес на приближување до членство во Европската Унија, а кои како примери беа елаборирани погоре во делот 2.2. Ова се однесува како на Р. Македонија, како држава корисник, така и на Европската комисија, како контролор на целокупниот процес. Со оглед на тоа дека очигледно е доцнењето во отпочнувањето на користењето на ИПА, сепак тоа не мора по секоја цена да се смета за негативен показател. Имајќи ги предвид практиките на САПАРД, овој пат и Европската комисија и Р. Македонија можат да го искористат претстојниот период во своја полза.



## ЛИТЕРАТУРА

1. CEE Bankwatch Network and Friends of the Earth Europe, Billions for sustainability: Lessons learned from the use of pre-accession funds, November 2002;
2. MORTENSEN, Kaj, Head of SAPARD Unit, DG AGRI, European Commission, Pre-accession Assistance for Rural Development, presentation Skopje, 26 July 2006;
3. Влада на Република Македонија, Сектор за европска интеграција, *Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската унија*, Скопје, 2004 година.

## СЛУЖБЕН ВЕСНИК НА ЕВРОПСКА УНИЈА

(<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>):

1. Council Regulation (EEC) No. 3906/89 on economic aid to certain countries of Central and Eastern Europe;
2. Council Regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession;
3. Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period;
4. 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;
5. Court of Auditors Special Report No 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01);
6. Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA).

## ВЕБ ЛИНКОВИ

1. Официјален сајт на Европската унија (Регионална политика) [http://europa.eu/pol/reg/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_en.htm)
2. Официјален сајт на Европската унија (Европска Комисија – Инструмент за пред-пристапна помош) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/ipa/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ipa/index_en.htm)
3. Официјален сајт на Европската унија (Европска Комисија – Директорат за земјоделство и рурален развој) [http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/index_en.htm)
4. Официјален сајт на Европската унија (Европска Комисија – Директорат за проширување) [http://ec.europa.eu/enlargement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm)
5. Официјален сајт на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство на Република Македонија <http://www.mzsv.gov.mk>
6. Официјален сајт на Секторот за Европски прашања при Владата на Република Македонија <http://www.sep.gov.mk>



# ПОЗИТИВНИ ИСКУСТВА И ПРАКТИКИ НА ДРЖАВИТЕ КАНДИДАТКИ ЗА ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ И ПРЕПОРАКИ ЗА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА



ВАСКО ХРИСТОВСКИ

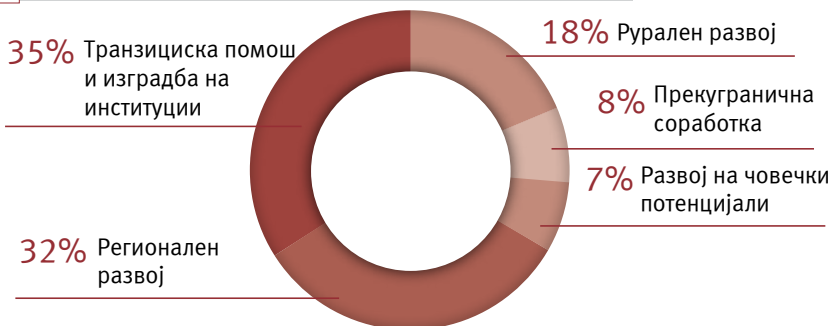
# 1

## ПРЕПОРАКИ НА ЕУ

Фондовите ИПАРД, како дел од инструментот ИПА, се наменети за помагање на земјите кандидатки за полноправно членство во ЕУ како нивна подготовка за користење на постпристапните програми на ЕУ за земјоделство и рурален развој, преку спроведување претпристапна помош со системи кои се што е можно поблиски до оние коишто се бараат во постпристапниот период. Поконкретно, спрема чл. 12 од регулативата ИПА на Советот на ЕУ, бр. 1085/2006, компонентата за рурален развој ќе ги поддржува земјите кандидатки во развојот на политики и подготовки за спроведување и управување со Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) на ЕУ, и тоа како за одржливо приспособување на земјоделскиот сектор и руралните области, така и за подготовка за спроведување на *acquis communautaire* (акито) во врска со ЗЗП и односните политики.



### АЛОКАЦИЈА НА СРЕДСТВА НА ИПА ПО КОМПОНЕНТИ



Искуствата на сегашните и поранешните држави кандидатки упатуваат на одредени потешкотии при воспоставувањето адекватна структура за користење на овие фондови. Европската комисија (ЕК) скоро во сите свои извештаи за напредокот на земјите кандидатки ја доведува во прашање способноста на овие земји во значителен обем да ги користат средствата кои им се доделуваат за оваа намена. ЕК укажува на следните спорни моменти:

**1. Непостоење адекватна правна рамка.** Исполнувањето на критериумите за функционален состав на земјоделската и руралната политика бара законодавството на Р. Македонија да се сообрази, покрај со основните и конкретни регулативи од оваа област, и со други одредби кои директно се однесуваат на националниот состав за рурален развој. Така, при селекцијата и спроведувањето на проектите ќе мора да се почитуваат европските норми за јавни набавки, заштита на пазарното натпреварување, државната помош и заштита на животната средина.

*Јавниџе џенџери* мора да се реализираат со најголема транспарентност за да се избегне корупцијата и судирот на интереси. Тука проблемот се лоцира заради непотполната правна рамка, непотполното спроведување, а меѓу другото, сето тоа е резултат и на недостаток на финансиски средства, кадри и знаење.

Идните земји членки на ЕУ се должни да ја укинат *државнаџа џомош* која го загрозува или може да го загрози пазарниот натпревар со давање предност на некои компании или производи. Р. Македонија мора да располага со преглед на сите облици на државна помош и со методологијата како се доделува таа.

Спроведувањето на руралната политика бара *џовеќегодишнo џланирање на буџетџиџиџе* трошоци за рурален развој. За тоа се потребни понатамошни напори за усвојување прописи кои овозможуваат реорганизација на структурата на буџетот, ќе го олеснат повеќегодишното планирање и преусмерување средства помеѓу и внатре во поединечните програми.

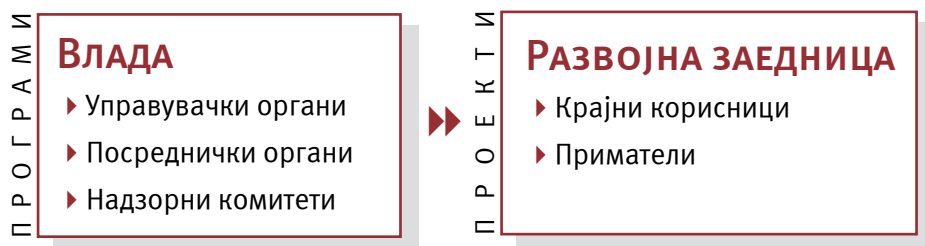
Неопходно е донесување и спроведување одредени прописи на подрачјето на *зашџиџиџа на човековаџа среџина*, анализа на ефектите врз средината и стопанисувањето со отпадните води и материјали.

**2. Институционална рамка.** Составот на спроведување во многу случаи е недоволно дефиниран и слаб во праксата. Не се извесни ниту посредничките тела (т.н. *Intermediate Bodies*), министерствата соносители на руралниот развој, распределбата на задачите и надлежностите меѓу нив. Потребна е зајакната



меѓусебна координираност на министерствата, нивно полно учество и соработка со зајакнато лидерство на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство. Потребно е да се нагласи независноста на Платежната агенција (т.н. *Paying Authority*) во однос на другите учесници, а внатре во неа да се подели надлежноста за верификација на сметките од функцијата на авторизација. А, за да биде, пак, *финансиската контрола* адекватна, мора да постојат независни и функционални единици на интерна ревизија во секое тело.

Всушност, постојат два вида актери кои учествуваат во апсорпцијата на фондовите ИПАРД. Првите влегуваат во т.н. „Програмска и управувачка заедница“, а кои се надлежни за мобилизација како на средствата на ИПАРД, така и за националните фондови. Тука спаѓаат владините институции кои ги подготвуваат програмите со ЕУ и преговараат за нив. Втората, т.н. „Развојна заедница“, ги опфаќа локалните и регионалните актери кои ги идентификуваат потребите и приоритетите, подготвуваат проектни циклуси и ги спроведуваат одобрените проекти. Какво било отсуство на ваков адекватен капацитет, може да доведе до ниска, или квалитативно слаба апсорпција на фондовите.



**3. Административни способности.** Иако повеќето земји имаат развиено план за ангажирање и усовршување на кадарот, со ангажирањето на дополнителниот кадар скоро секогаш се доцни. Посредните тела скоро секогаш патат од недоволен број на вработени. Особено недостаток на административни способности е карактеристичен за локалната самоуправа и за подрачните служби на министерствата.

**4. Изработка на програмски документи.** Основни предуслови за успешен почеток на програмата ИПАРД и задоволителен степен на користење на средствата претставуваат:

- изработка на национален план за развој на земјоделството и руралните реони;

- основање акредитирана платежна агенција;
- изградба на здрав систем за предлози, надгледување и контрола на програмата.

Во основата на изработката на **националниот план** лежи утврдување на приоритетите во земјоделството и руралниот развој. Националниот план се изготвува врз база на детална социјална и економска секторска и програмска анализа каде се определуваат стратегијата и приоритетите на земјоделството и руралниот развој.

Досегашните искуства покажуваат дека при одредувањето на приоритетите важно е тие да се во сообразност со приоритетите содржани во стратешките документи за рурален развој на ЕУ, во Стратегијата за проширување, во Европското партнерство, во регулативата ИПА, како и во Националната програма за усвојување на правото на ЕУ.

Откога започна реформата на ЗЗП, руралниот развој доби зголемена улога вомагањето на руралните области да одговорат на економските и социјалните предизвици на 21. век. Новата правна рамка многу појасно ги дефинира приоритетите кон зајакнувањето на развојот и создавањето нови работни места во согласност со Лисабонската стратегија и подобрување на одржливоста во согласност со одржливите цели дефинирани на Самитот во Гетеборг.

Идната политика за руралниот развој 2007-2013 се фокусира на четири тематски основи кои се поставени во новите регулативи за рурален развој, кои нашите надлежни органи ќе мораат да ги имаат предвид при носењето на неопходните акти: подобрување на конкурентноста на земјоделските, шумските и сточарските продукти; водење грижа за природата и животната средина; подобрување на квалитетот на животот и диверзификација на руралната економија; воведување локално базирани пристапи базирани на **Леаџер (Leader) + Иницијативата на ЕУ**.



Врз основа на овие приоритети, секоја земја треба да преземе акции при изработката на своите стратегии за рурален развој.

Во **Европското партнерство** за Р. Македонија од 2006. г. како краткорочни приоритети се наведени следните:

- ▶ забрзување на регистрацијата на земјиштето во катастарот на недвижности;
- ▶ усвојување на потребната легислатива за востановување соодветна административна структура за работа со инструментот ИПАРД, вклучувајќи и основање платежна агенција за рурален развој;
- ▶ развој на соодветна кохерентна стратегија и закон за регионален развој;
- ▶ идентификација на партнерски структури за взаемна соработка меѓу релевантните заинтересирани страни на национално, регионално и локално ниво.

Како среднорочни приоритети, во истиот документ се наведуваат следните:

- ▶ развој на севкупна стратегија за рурален развој;
- ▶ надградување на капацитетот на администрацијата во сферата на земјоделството и комплетирање на подготовките за зајакнување и практична примена на механизмите за управување со ЗЗП, посебно на системите за интегрирана администрација и контрола на платежната агенција, како и обезбедување функционален систем на идентификација на земјишните парцели;
- ▶ основање оперативен регистар на лозови насади;
- ▶ натамошно приближување на легислативата со акито во врска со безбедноста на храната;
- ▶ основање и соодветно кадровско екипирање на структура за заштита на растенијата со обезбедување соодветен лабораториски капацитет за фитосанитарни услуги;
- ▶ основање партнерска структура за соработка на сите заинтересирани страни на национално и регионално ниво со вклучување социоекономски и други партнери;
- ▶ осигурување дека платежната агенција прогресивно го надградува својот капацитет.

При секој процес на дефинирање и спроведување на приоритетите неопходно ќе биде да се обрне внимание на рамковниот календар кој го покажува временскиот период на програмирањето на фондовите, периодот на одобрување на програмите, периодот на потпишување на финансискиот договор, а посебно периодот од кога може да се започне со спроведување на проектот.

| РАМКОВЕН КАЛЕНДАР ЗА ГОДИШНА ПРОГРАМА |                     |               |                          |               |                            |
|---------------------------------------|---------------------|---------------|--------------------------|---------------|----------------------------|
|                                       | I<br>КВАРТАЛ        | II<br>КВАРТАЛ | III<br>КВАРТАЛ           | IV<br>КВАРТАЛ |                            |
| Тековна година                        | <b>ПРОГРАМИРАЊЕ</b> |               |                          |               | Одобрување од страна на ЕК |
| Наредна година                        | Финансиски договор  |               | Спроведување на проектот |               |                            |

Инаку, во **Извештајот** на ЕК за Р. Македонија од ноември 2006. г. во делот за земјоделството и руралниот развој се забележува дека земјата има постигнато мал прогрес во усвојувањето на акито, а посебно заостанува во областа на рибарството. Исто така се забележува и ограничен развој во областа на координацијата на структурните инструменти. Значајни напори ќе бидат потребни и за хармонизација на легислативата и зајакнување на институционалната рамка и административниот капацитет.

**5. Финансиско и буџетско управување.** Овој критериум е сложен и поради бројноста на институциите вклучени во финансиското и буџетското управување. Главната слабост, според искуствата, произлегува од недоволната одделеност на органите за спроведување од органите на контрола.



# 2

## ПРИНЦИПОТ НА ПАРТНЕРСТВО

Партнерството е основен принцип во процесот на подготвување на националните планови и програми за развој на руралните средини. Спрема регулативите на ЕУ, за партнери се сметаат: Европската комисија, земјата кандидат, компетентните регионални, локални и други јавни власти, економските и социјалните партнери, ГО и други претставници на граѓанското општество. Партнерството на национално ниво е *хоризонтално* партнерство, додека со ЕК претставува *вертикално* партнерство.

Целта на партнерството е планирањето и програмирањето да соодветствуваат на реалните потреби и ресурси, реализацијата да биде ефективна и да се изгради соодветен капацитет за развој.

Принципот на партнерство бара сите специфични партнери да ги презентираат нивните мислења и предлози на транспарентен начин уште од почетокот на процесот на планирање, потоа во текот на подготовките, финансирањето, надгледувањето и оценувањето на активностите. Сето тоа се постигнува преку учество во јавни дебати, работни групи, комисии, комитети. Примената на овој принцип придонесува и за изградба на нова перцепција од страна на граѓаните за државната администрација во однос на кредибилитет и доверба. Партнерските односи меѓу државата и граѓаните се клучна компонента и неопходен услов за постигнување поголем развој.

Примената на принципот на партнерство самата по себе претставува и механизам за подигање на апсорпцискиот капацитет на земјата. Апсорпцијата на средствата од програмата ИПАРД нема да биде можна без мобилизирање на напорите на широк круг локални и регионални партнери за формулирање и предлагање поголем број квалитетни проекти. Силното партнерство со приватниот сектор отвора врата и за приватно кофинансирање, кое ќе обезбеди дополнителни средства за кофинансирање на локалните и регионалните проекти, со што ќе се зголеми севкупниот национален капацитет за кофинансирање, а ќе се ослободат и средствата на национално ниво за други проекти.

Искуствата од поранешните земји кандидатки покажуваат дека онаму каде не се извршени консултации со локалните партнери, многу се намалени шансите за успешна апликација на проектите.

Многу поранешни земји кандидатки формирале т.н. месни иницијативни групи од 20 до 25 членови како начин за мобилизирање на локалните потенцијали и ресурси, како и работни групи со посебни надлежности.

Програмата за рурален развој на **Австрија** за периодот 2007-2013 започна во 2004 г. со вклучување на сите партнери и заинтересирани страни и со многу активна форма на партнерството, притоа имајќи ги предвид основните моменти: придржување кон стратешките насоки; јасно дефинирање на целите; создавање адекватна структура во раните фази и земање предвид на искуствата од претходните периоди (консултации, преговори, одобрувања). Важно е да се напомене дека ГО учествуваат во повеќе надзорни комитети.

**Ирското искуство** исто така вклучува основање месни иницијативни групи (МИГ) кои ги акцентираат специфичностите на одделните реони со определување тематски приоритети и разработување интегрирани бизнис-планови за локален развој, а преку користење нови технологии „ноу хау“ (know how) со цел производите на руралната област да бидат поконкурентни. Во локалните одбори, пак, се вклучени советници, претставници на јавната власт, приватниот сектор и претставници на ГО кои ја предлагаат стратегијата за рурален развој и обезбедуваат рамка за јавните услуги и активности за руралниот развој. Преку принципот на партнерство, во процесот на планирање и развој на проектите вклучено е јавното приватното партнерство (ЈПП) и хоризонталното партнерство помеѓу повеќе општини. Успешноста на ирскиот модел во голема мера зависи од перфектно развиените агенции за спроведување кои во секое време се достапни во секој рурален регион.

**Унгарското искуство** исто така познава МИГ на микрорегионално ниво (принцип „оддолу–нагоре“). Таму е отидено уште подалеку преку формирањето на т.н. „Рурален парламент“ во 1998 г. каде учествуваат 490 национални и локални ГО, 100 граѓански агенции за развој, 400 членски организации МИГ. Целта е преку принципот на партнерство да се изгради мрежа од иницијативи за развој, зајакнување на организацискиот капацитет и соработка меѓу различните учесници во развојот, размена на информации и вршење обуки, „изградба на мостови“ меѓу владата и ГО за носење одлуки, меѓународна соработка, лобирање за руралниот развој и др.

**Финска** ја користи терминологијата на „живо“ село, кое е правно лице и обединува различни дејности, лица и здруженија и носи одлуки и стратегии – план на селото, само за сопствениот развој. Карактеристични се постојаните обуки низ практична работа.



И во **Португалија** принципот на партнерство се применува уште од самата идентификација на проектите, па преку селекцијата, кофинансирањето и надгледувањето. Оваа земја е карактеристична по своите две иницијативи од кои првата е Програмата за рурални центри. Целта на оваа програма е да се промовираат интегрирани пристапи за рурален развој преку иницијативите „оддолу–нагоре“. Всушност се работи за отворена иницијатива каде здруженијата за рурален развој можат да аплицираат со квалитетни планови, преку квалитетни партнерства и висок степен на вклученост на целата популација. Втората иницијатива е програмата „Историско село“ каде неколку села беа избрани од страна на владата врз база на историското наследство, туристичките можности и можностите за создавање заеднички туристички мрежи и патувања. Во сите програми кофинансирањето мора да биди јавно, или еквивалентно на јавноста со учество на ГО и непрофитни организации.

За **Полска** е карактеристично што во рамките на Леадер + Иницијативата е направено единствено претставување на руралните ГО преку основање на Полскиот рурален форум. Мисијата е да се обезбеди партнерство меѓу организациите кои учествуваат во Форумот (Рурална развојна фондација, Полски партнерски фонд за животна средина, Кооперативен фонд, Национална асоцијација на претседатели на селските совети и др.) и истите да соработуваат во подготовката на „Рурална Полска“ за работа во ЕУ. Форумот промовира одржлив развој на руралните средини преку интегрирање на економските интереси на руралната популација со заштита на природната средина и културното наследство. Овој пример вреди подлабоко да се истражува бидејќи се базира на тип Леадер на програми кои посебно ги стимулира ЕУ (иницијативи оддолу, активности на база на партнерство, иновативност, интегриран пристап, градење мрежи од врски и соработка и локално базирано управување и финансирање).

И во **Чешка** е индикативен примерот со учество на ГО во процесот на користење на средствата за рурален развој, и тоа преку учество во спроведувањето на оперативните програми; консултантски услуги и спроведување програми како корисници.

Важно е да се нагласи и партнерството меѓу самите рурални општини и партнерството и помош на малите општини, кои по правило се претежно слаби рурални средини. Препорачливо е овие мали општини во рамките на ЗЕЛС да формираат свое здружение за рурална ревитализација каде ќе лобираат за

добивање развојна помош од одредени поголеми општини, и тоа во рамките на формална програма за рурална ревитализација.

Во **Бугарија** владата создаде посебен фонд за помагање на општините за усвојување средства од еврофондовите, претежно за помагање при разработка на проекти и оперативни програми за развој на земјоделството и селските реони.

Скоро сите европски земји се членки на Европската земјоделска конвенција која служи како платформа за граѓанското општество за предлагање решенија за земјоделството и перспективите за развој на руралните реони. Конвенцијата е под патронат на Комисијата за земјоделство и развој на руралните реони на европскиот парламент.



## АПСОРПЦИСКИ КАПАЦИТЕТ И ИНСТИТУЦИОНАЛНА ИЗГРАДБА

Апсорпцискиот капацитет на една земја за користење на европските фондови претставува големина со која земјата кандидат е способна да ги троши средствата кои ѝ се доделени на ефикасен и ефективен начин. Гледано од национално рамниште, тој има три димензии: макроекономска ситуација (свкупно ниво на развој), можности за кофинансирање и административен капацитет. Административниот капацитет претставува способност на централната и на локалната власт навремено да формулира адекватни планови, програми и проекти, да носи квалитетни одлуки за овие програми и проекти, да ги координира главните партнери и да го администрира целиот процес на транспарентен и одговорен начин.

За т.н. „пазар на проекти“ важат истите закони кои важат за секој пазар каде понудата е обилна (програми и мерки), но побарувачката (соодветни проекти) е слаба. Ова е тоа што го прави капацитетот за формулирање **проекти** круцијален фактор за апсорпцијата на фондовите. Квалитетот на апсорпцијата зависи и од големината на средствата кои се испраќаат, дали истите се планирани на таков начин да одговорот на локалните и регионалните проблеми идентификувани со активно учество на сите релевантни членови на развојната заедница – принципот на партнерство. Но, и тоа нема да биде доволно доколку не постои пријателска



правна и институционална рамка која ќе обезбеди позитивна динамика на процесот на „учење со работење“, посебно кај локалните актери.

Искуството на Бугарија говори дека повеќето од општините основале неопходни структури за работа со проекти со критична маса од 3 до 4 вработени сместени во посебни простории со квалитетна опрема и пристап до интернет. Можеби затоа и искористеноста на средствата САПАРД (претходник на ИПАРД) е поголема (61%) од другите десет нови земји членки (58%).

Искуството со проекти финансирани од претпристапните програми е важен објективен показател во оценката на проектниот капацитет во врска со апсорпцијата на структурните фондови. Програмата ИПАРД не е развиена само како средство за решавање одредени социо-економски проблеми, туку и како „алатка за учење“.

Македонските општини имаат ограничен финансиски капацитет. Само мал дел од нив ќе можат да одвојат средства за **кофинансирање** проекти под програмата ИПАРД. Покрај овој проблем, општините ќе мора да се соочат и со неколку други причини кои го ограничуваат капацитетот:

- ▶ правилно разбирање на принципот за работа со механизмот ИПАРД дека „средствата не се дадени, туку треба да се заработат“;
- ▶ капацитет и спремност да се преземе ризик;
- ▶ капацитет да се планираат ресурсите;
- ▶ капацитет да се биде проактивен во влегување во партнерства, како со локални актери, така и со други општини како механизам за здружување и мобилизирање на средствата.

Многу е важно, и на централно и на локално ниво, да се востановат механизми за општи **информации** за фондовите ИПАРД. Како главни извори можат да послужат официјалните документи, обуките и интернетот. Иако расположливоста со информациите не е доволна, тоа е еден од клучните услови за ефективна апсорпција на фондовите и затоа на тоа треба да се обрне должно внимание. Овие информации и комуникации, пред сè, се должност на централната власт, бидејќи сепак таа ја носи крајната одговорност за апсорпцијата на фондовите. Во овој поглед искуствата сугерираат на следните препораки:

- ▶ да се направи посебна информациска и комуникациска стратегија и акциски план за целите, активностите и управувањето на информациите во врска со програмата ИПАРД;

- ▶ да се лансира национална јавна информативна кампања за ИПАРД;
- ▶ да се основа државно одделение за информации и комуникации кое ќе биде одговорно за управување со информациите и за испорака на веродостојни општи информации;
- ▶ назначување одреден број службеници на локално ниво кои ќе бидат овластени да решаваат специфични проблеми на локално и регионално ниво;
- ▶ во секоја обука за програмата ИПАРД на општините да се подигнува капацитетот за самостојно барање информации;
- ▶ како јавни информации, сите мерки на владата треба да бидат транспарентни и ажурирано расположливи, преку, пожелно е, веб-страницата за програмата ИПАРД. Покрај транспарентноста, сите заинтересирани би имале и информации за селектираните проекти и добри практики.

И Романија и Бугарија веќе влегоа во информативни кампањи од неколку милиони евра за популаризирање на структурните фондови преку запознавање на широката јавност.

Скоро сите општини во земјите кандидатки укажуваат на нивната потреба од **консултантска помош**. Одредени градоначалници истакнуваат дека понекогаш успешноста на апликацијата на проектот зависи од изборот на „вистинска консултантска фирма“. Некои општински претставници, пак, укажуваат дека одлучиле да не основаат проектна единица во општината бидејќи економски е поисплатливо да се ангажираат и платат обучени консултанти кои ќе добијат одобрение на проектот. Инаку, консултантите не се неопходни само за специјализирани студии и анализи, туку и за формулирање предлог-проекти, подготовка на буџетот, па дури и за организирање партнерство и мобилизирање ресурси.

И ЕУ нуди своја експертска помош преку **збратимени (twinning) програми (твининг)**. Ова е начин за востановување структури преку користење на



администрацијата од земја членка на ЕУ за обука и совети на државните и локалните службеници. Најдобро е кога твинингот е дополнет со специјализирана техничка помош и инвестициска поддршка во опрема. За нашиот случај индикативен е примерот со Р. Турција која веќе го комплетира твининг-проектот за развојот на Турскиот институционален капацитет за приспособување кон ЗЗП. Проектот ќе биде управуван од турското министерство за земјоделство и рурални работи и Холандско-австрискиот конзорциум во рамките на процесот на прилагодувањето на ЕУ. Целта на едногодишниот проект е зајакнување на институционалната, правната и техничката инфраструктура за овозможување Турција подобро да ги искористи можностите на Платежната агенција на ИПАРД (околу 300 милиони евра за периодот 2007-2010).

Во однос на **обучувањето на кадарот**, и државата и општините треба да бидат свесни дека изградбата и надградбата на капацитетот на нивните вработени е примарно нивна одговорност.

Извештаите на УНДП укажуваат дека во досегашните обуки кај некои земји кандидатки повеќе доминираа воведни содржини од општа природа. Запоставени беа практичните тренинзи за развој на проектите и посебно учењето преку работење со конкретни проекти. Р. Македонија не треба да ја повторува оваа грешка, бидејќи општините имаат попрагматични очекувања: обуки за финансирање/кофинансирање на проектите; развој на предлог-проекти; пополнување апликациски форми; спроведување на проектите; надгледување на проектите.

Приоритетите кај општините за обуки многу зависат и од тоа дали и колку тие имале минати искуства. Оттука зависидали акцент ќе се стави на формулирање на проектниот концепт и пополнувањето обрасци (кај општините со мало искуство) или на надгледување и оценка на проектите (кај поискусните општини).

Во однос на формите и траењата на обуките, Р. Македонија треба да практикува комбиниран систем од предавања/презентации и работни семинари со директна примена на развој на специфичен проект, а не нагласок да се дава само на сувопарни предавања. Исто така и временски обуките треба да бидат подолги и да траат минимум 3-5 дена, а не само едно попладне или еден ден.

Бидејќи мора да се зголеми свесноста за изградбата на капацитетот на администрацијата, пожелно е и самите општини да издвојуваат средства за кофинансирање на обуките.

Основниот принцип на кој треба да се базира програмата за изградба на капацитет е дека не се потребни само обуки, трансфер на знаење, искуство, туку исто така и формулирање и развој на разбирање, вештини да се примени знаењето и изградба на доверба. Во Полска овие програми доведоа до промена на перцепцијата во врска со апсорпцијата на фондовите САПАРД (ИПАРД во наши услови) кои не се примаат, туку се заработуваат и до „културна промена“ во однос на ставовите (иницијативност, преземање ризик, иновации, партнерство). Заземањето на проактивниот став во врска со барањето информации, вклучувајќи и преку интернет, е особено важно. Административниот кадар мора да разбере дека планирањето и подготовката на проекти се едни од главните активности, а не дополнителен товар кој им е наметнат. Ирското искуство покажа дека добриот квалитет на административниот персонал беше пресуден фактор за висока апсорпција на структурните фондови.

Мора да ја споменеме и улогата на приватниот сектор чија улога во секоја пазарна економија е критична. Програмите за изградба на капацитет мора да придонесат за поголемо разбирање дека учеството на приватниот бизнис треба да се зајакнува во целиот процес на консултации. Особено е важна интеграцијата на моделот на јавно приватното партнерство.

Р. Македонија треба да избегне и една друга грешка практикувана од поранешните земји кандидатки, а тоа е испраќање погрешен кадар на вистински обуки, или вистински кадар на погрешни обуки. Самите институции и општини, понекогаш и со помош на експерти, треба сериозно да ги проценат нивните капацитети и потреби и да одберат едно „мени“ со вистинска комбинација на програмите.

Сепак, за успешна програма за подигање на апсорпцискиот капацитет и институционална изградба потребна е мобилизација на капацитетите на неколку министерства и институции кои се, или ќе бидат вклучени. При ова мора да се имаат предвид и некои ризици, кои е пожелно да се избегнат, а тоа се:

- ▶ потценување на улогата на сопственото знаење и искуство и потпирање само на консултанти;
- ▶ недостаток на мотивација кај дел од државната и локалната администрација;
- ▶ несоодветни ставови кон придонесот на фондовите ИПАРД;
- ▶ низок степен на координација помеѓу различните организации кои учествуваат во финансирањето и несогласување околу методологијата.



## 4 ЗАКЛУЧОК

Една од главните карактеристики на програмата ИПАРД е да ги следи правилата на фондовите за рурален развој ЕАГГФ (EAGGF), вклучувајќи ја нивната институционална рамка (т.н. комитологија, која обезбедува максимална координација) што е можно поблиску, додека истовремено подготвувајќи основа за национална рамка која би промовирала економска и социјална кохезија, како и одржливи земјоделски структури.

Раното запознавање со овој комплексен систем е од примарна важност за правилно спроведување на фондовите за рурален развој по пристапувањето и нејзиното совладување бара интензивен и одржлив процес на учење. При помошта за рурален развој Р. Македонија ќе биде „конфронтирана“ со истите комитети кои ќе ги оценуваат мерките и по пристапувањето, што од своја страна ќе ни овозможи да извлечеме максимум од целиот процес на учење.

Многу е важно, покажаа искуствата, дека треба да постои цел спектар на методи на спроведување на програмата ИПАРД (од централизација до полна децентрализација на финансиското управување), така што треба да биде поставена една соодветна мешавина од централизирани и децентрализирани структури.

При формулирањето на својата земјоделска политика и рурален развој и посебните методи за нејзина примена, Македонија ќе мора да ја земе предвид специфичната природна земјоделската активност која е резултатна социјалната структура во земјоделството и структурите и природните диспаритети помеѓу различните рурални реони.

За успешно искористување на фондовите ИПАРД неопходна е максимална примена на принципот на партнерство на сите заинтересирани страни (Stakeholders) и изградба и подигање на апсорпцискиот и административниот капацитет.

Р. Македонија ќе мора да го промени и интелектуалниот пристап на користењето на фондовите ИПАРД. Искуствата на земјите кандидатки покажуваат дека не е толку важно кој процент на пари ќе се потрошат (на што беа и сега се концентрирани скоро сите кандидати) туку дали тие пари ќе се трошат со чувство (дали ќе придонесуваат за воведување нови методи во стопанството и дали ќе поттикнуваат претприемништво). Што значи дека ќе можеме да зборуваме за

успешно искористување на фондовите ИПАРД, доколку тие стимулираат научно заснован и конкурентен рурален развој.

Иако скоро секаде како проблем се наведуваат малите плати на државните службеници, што доведува до тоа искусните специјалисти да ја напуштаат администрацијата (потребно е примена на т.н. политика на релации), сепак главниот проблем за висока апсорпција на фондовите ИПАРД лежи во недостигот на висококвалитетни инвестициски проекти. Развојот на проекти не бара само време (понекогаш и повеќе од една година) и подготовка на документација (некаде дури и до 5% од вредноста на проектот), туку и големи административни вештини, а најважно од сè е имањето добра идеја, што значи не проекти само заради обично презентирање.

Проблеми се јавуваат и онаму каде што има одсуство на ГО. Треба да се стимулира учеството на граѓаните и нивните организации во формалните структури преку востановување механизми за учество. Создавањето на социјалниот капитал е во функција на „културна промена“ и бара повеќе време, посебно на локално и на регионално ниво.

Од научените лекции увидовме дека програмата ИПАРД ќе биде повеќе ефективна ако е пратена со развојно ориентирана земјоделска и рурална стратегија и дека инвестициите во човечки капитал имаат поголем ефект отколку во инфраструктура.

Сите актери вклучени во овој процес мора да знаат дека европската интеграција е процес на најголемо прилагодување на законодавството, планирање на потребите и обезбедување финансиски средства, како и прилагодување на државната управа.



## ЛИТЕРАТУРА

1. Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA).
2. Council Regulation No. 1698/2005 on support for Rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development.
3. **Community Strategic Guidelines for Rural Development- Programming period 2007-2013.**
4. Council Decision of 30.1.2006. on the European Partnership with R. of Macedonia.
5. Министерство за земјоделство, шумарство и води на Република Хрватска Програма САПАРД за земјоделски и рурален развој 2005-2006. Министерство за земјоделство, шумарство и води на Република Хрватска.
6. **Implementation Report on the Sapard Programme for the year 2003** Repablik of Slovenia, Ministry of agriculture, forestry and food.
7. **Партнерството како основен принцип во развојот на селските реони.** Дирекција за развој на селските реони, Министерство за земјоделство и шуми на Република Бугарија
8. UNDP **Assesment of the capacity to participate in the absorption of the EU funds.** Bulgaria ,UNDP.
9. UNDP (2005) **Strenghtening Partnership in the planning and absorption of the EU Structural and Cohesion Funds.** September,UNDP.
10. Marta Marchus **Leader Programm and Rural Parliament in Hungary.**
11. Тим Хики **Ирска перспектива за развој на руралните реони.**
12. **Preparing for the absorption of the Structural Funds in Poland- Critical overview and Recommendations.** Institute for Public Affairs.
13. **The status of regional administration preparations for the absorptions of EU Structural assistance.** Institute for Public Affairs



# ПОДГОТОВКИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА ИСКОРИСТУВАЊЕ НА ФОНДОВИТЕ ИПАРД



ПЕТАР ТЕОВ

## 1 ВОВЕД

### 1.1. ШТО ПРЕТСТАВУВА ИПА?

Република Македонија во декември 2006 година се стекна со статус држава кандидат за член на Европската Унија. Во истиот период Европската комисија ги објави областите во кои Македонија би требало значително да ги засили напорите со цел да биде способна да постигне значаен напредок на нејзиниот пат кон зачленувањето.

Во рамките на овој нов контекст на Република Македонија ѝ се отворија вратите за претпристапна поддршка која ја обезбедува Европската комисија преку фондовите ИПА (Instrument for Pre-Accession), или инструмент за претпристапност. Целта на овој интегриран претпристапен инструмент е давање помош и поддршка на земјите кандидатки (Македонија, Хрватска и Турција), како и на потенцијалните земји кандидатки за членство во ЕУ. ИПА ги заменува ФАРЕ, ИСПА, САПАРД и претпристапните инструменти за Турција, како и инструментот КАРДС, со финансиски пакет од 12,92 милијарди € за периодот 2007-2013 г.

Инструментот ИПА е составен од пет компоненти, и тоа:

- ▶ Помош при транзиција и градење институции
- ▶ Меѓугранична соработка
- ▶ Регионален развој
- ▶ Развој на човечките ресурси
- ▶ Рурален развој (ИПАРД)

#### АНЕКС II:

БиХ, Црна Гора и Србија (вклучително и Косово)

#### АНЕКС I:

Македонија, Хрватска и Турција

Првите две компоненти се достапни за земјите од западен Балкан плус Турција, додека последните три компоненти се достапни само за земјите кои се со статус кандидатки за влез во Унијата.

## 1.2. ШТО ПРЕТСТАВУВА ИПАРД?

ИПАРД претставува своевидно продолжување на инструментот САПАРД кој се користеше пред воведувањето на фондовите ИПА. Фондовите САПАРД ги користеа 10 земји до крајот на 2006 година. Сите земји кои ги користеа фондовите САПАРД, освен Хрватска, до почетокот на 2007 година станаа членки на ЕУ. Од друга страна, компонентата ИПАРД во овој момент е достапна само за три земји: Хрватска, Македонија и Турција.

Основната цел на компонентата ИПАРД е да им помогне на земјите кандидатки за членство во ЕУ во успешното применување на *acquis communautaire*, како и да се даде придонес во одржливото адаптирање на земјоделскиот сектор и руралните области. Појдовна точка во искористувањето на овие фондови се, пред сè, научените лекции од спроведувањето на САПАРД.

Една од тие лекции е потребата од исцрпно и сеопфатно проучување на состојбите во земјоделството и руралните области (од основните гранки и сектори до оние кои се сметаат за помошни). Идентификацијата на крајните корисници на фондовите и одредување на оние кои вистински имаат капацитети да ги искористат истите е уште една лекција.

Фондовите ИПАРД, за разлика од САПАРД кои имаа 16 критериуми, имаат 9 критериуми. Методологијата на примената на истите вклучува три (3) приоритетни пристапи:

1. Подобрување на пазарната ефикасност и спроведување на стандардите на заедницата;
2. Подготвителни акции за вградување на земјоделските мерки и мерките за заштита на животната средина, како и акциски план за водачите на истите;
3. Развој на руралната економија.

Хрватска и Турција, во споредба со Македонија, веќе се подлабоко навлезени во подготовките и конкретните чекори за користење на фондовите ИПАРД. Ова особено се однесува на Хрватска која има користено дел и од фондовите



САПАРД. Хрватска од оваа година ќе отпочне и со користење на средствата од ИПАРД. Таа е поподготвена од Македонија делумно и бидејќи е подолг период со статус на земја кандидат за влез во Унијата, но повеќе бидејќи институциите за оваа цел од поодамна започнаа со подготовките и конкретните проекти. Слична е состојбата и со Турција, нејзината многумилионска нација од оваа година ќе ги почувствува придобивките од фондовите ИПАРД. Бидејќи Македонија сè уште институционално, административно и технички не е доволно подготвена, со искористување на фондовите ќе отпочне во почетокот на идната година.

## 2 ПОДГОТОВКИ НА МАКЕДОНИЈА ЗА КОРИСТЕЊЕ НА ИПАРД

### 2.1. ФОРМИРАЊЕ АГЕНЦИЈА КОЈА ЌЕ РАКОВОДИ СО ИПАРД

Првите четири компоненти од претпристапните фондови ќе бидат реализирани по веќе утврдени и одобрени системи. Додека за петтата компонента, која го покрива руралниот развој, т.е. фондовите ИПАРД, ќе постои

посебно назначено тело кое ќе раководи со активностите, спроведувањето и ќе има контрола врз потрошените фондови. Министерството на земјоделство, шумарство и водостопанство формира агенција на ИПАРД која ќе управува со средствата од ИПАРД<sup>1</sup> и ќе ги спроведува истите.

Техничката помош е обезбедена за почетната фаза на комплексниот процес на формирањето на агенцијата на ИПАРД, но повеќе напор и средства ќе бидат потребни за обезбедување на поставената цел на официјалното основање на агенцијата, во втората половина на 2007 година или најдоцна до март 2008 година.

<sup>1</sup> Министерство за земјоделство, шумарство и води на РМ „Секторска анализа на главнише земјоделски производи, млеко, месо и нивно производство“, 2006 година

## 2.2. АНАЛИЗА НА ПОТЕНЦИЈАЛОТ НА МАКЕДОНИЈА ЗА УСПЕШНО РАКОВОДЕЊЕ СО ИПАРД

### СВОТ (SWOT) анализа

Македонскиот потенцијал за успешно раководење со фондовите на ИПАРД многу зависи од внатрешните и надворешните силни и слаби страни на државата, поврзани со состојбите во земјоделството и развојот на руралните области.

| ВНАТРЕШНА СОСТОЈБА                                      |                                                                                   |
|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| СИЛНИ СТРАНИ (STRENGTHS)                                | СЛАБОСТИ (WEAKNESSES)                                                             |
| Висок процент на незагадена обработлива почва           | Недоволна организираност и координираност на земјоделските работници              |
| Солидни природни ресурси (води, шумско богатство и др.) | Немотивираност за примена на нови технологии и знаења во процесот на производство |
| Висок удел на земјоделството во БДП                     | Ниски цени на откуп на производите                                                |
| Потенцијал за развој на т.н. „селски туризам“           | Недоверба во институциите на државата                                             |

| НАДВОРЕШНА СОСТОЈБА                                                                                    |                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| МОЖНОСТИ (OPPORTUNITIES)                                                                               | ОПАСНОСТИ (THREATS)                                                                                            |
| Можност за извоз на македонските производи во ЕУ со Договорот за стабилизација и асоцијација САА (SAA) | Слаба конкурентност на македонските производи на надворешните пазари                                           |
| Македонија членка на Светската трговска организација ВТО (WTO) и ЦЕФТА                                 | Појава на силна конкуренција на земјоделски производи од други држави на македонскиот пазар                    |
| Јакнење на капацитетот на асоцијациите и здруженијата на земјоделците преку проекти на ИПАРД           | Пренесување болести на земјоделските култури, стоката и живината (птичји грип, шап и лигавка, бруцелоза и др.) |
| Влез на нови технологии, знаења и искуства од ЕУ                                                       | Нестабилност на цените на производите и помошните материјали во светски рамки                                  |

## Споредбена предност на Македонија

Тоа што може Македонија да го смета како своја споредбена предност во земјоделството е:

| СЛУЧАЈ „МАКЕДОНИЈА“ |                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| а)                  | Над 80% од земјата е рурална                                                                                                                                                                              |
| б)                  | Над 50% од територијата се води како земјоделски обработлива земја                                                                                                                                        |
| в)                  | 18% од вкупното работоспособно население е вработено во земјоделството                                                                                                                                    |
| г)                  | Сточарството се карактеризира со претежно индивидуални фармери кои поседуваат над 80% од стоката                                                                                                          |
| д)                  | Националниот приход од земјоделството е трет по висина                                                                                                                                                    |
| ф)                  | Уделот на земјоделството во БДП е речиси непроменет, па дури и зголемен во изминатиов „период на транзиција“, што не е случај со другите земји од регионот                                                |
| е)                  | Добрата местоположба на Македонија и нејзината добра сообраќајна поврзаност со земјите од Европа, но и од Исток, претставува важен предуслов за квалитетна и навремена размена на земјоделските производи |
| ж)                  | Трендот на пораст на почнувањето бизнис во руралните и земјоделските региони                                                                                                                              |

## 2.3. КРЕИРАЊЕ ПЛАН И ПРОГРАМА ЗА ЕФИКАСНО ИСКРИСТУВАЊЕ НА ФОНДОВИТЕ ИПАРД

### Области на работа

Според досегашниот план и програма за користење на фондовите ИПАРД, истите најмногу ќе бидат искористени во два сектора:

| СЕКТОРИ |                                      |
|---------|--------------------------------------|
| 1       | Млеко и млечни производи             |
| 2       | Месо и производи од месо             |
| 3       | Градинарство, овоштарство, винарство |

Предноста која ја имаме на ова поле е фактот дека овие земјоделски гранки се едни од најразвиените во нашата земја и веќе постојат бројни испитувања проследени од страна на домашни и странски експерти (пр. проекти на агенциите СИДА, ГТЗ, КАРДС).

## Раководење

За успешно, навремено и објективно искористување и спроведување на фондовите ИПАРД основно е програмата да биде поставена на здрави нозе, а за тоа треба искусен раководен тим. Многупати во Македонија се имаат случувано неуспешни проекти поради факторот неправилно раководење, поради раководење на истите од неискусни или некомпетентни личности кои од овие или оние причини се поставувани на ваквите позиции. Оваа лекција би требало веќе да ја имаме научено и, за да се избегне неуспех кој многу ќе не чини сите, мора со помошта која ни доаѓа од ЕУ да се раководи максимално професионално.

Тоа што би требало да се направи е да се постават високи критериуми за менаџерите, и тоа:

| МЕНАЏМЕНТ                                                                             |  |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| а) Соодветно образование - по можност магистри и докторанти од соодветните дисциплини |                                                                                     |
| б) Професионалци со повеќегодишно искуство кои имаат работено на проекти              |                                                                                     |
| в) Добро да ја познаваат легислативата на ЕУ                                          |                                                                                     |
| г) Да имаат комуникациски, организациски и аналитички способности                     |                                                                                     |
| д) Одлично познавање англискиот јазик (пишан и усмен)                                 |                                                                                     |
| ѓ) Работа со компјутери                                                               |                                                                                     |

## Надгледување и оценка

Секој донатор сака придобивките од неговата донација, т.е. средствата коишто ги вложил, да ги следи во текот на спроведувањето и откако проектот физички



ќе заврши, па честопати и откако ќе замине од земјата (доколку е странски донатор). За да покажеме што сме сработиле и каде сме ги вложиле парите од претпристапните фондови, ќе мора многу да се работи на надгледување и оценка.

За таа цел треба да се постават насоки и процедури, да се обучат луѓе кои на терен секојдневно ќе следат што се случува со искористените фондови. Ќе треба да се идентификуваат индикатори преку кои ќе се мери успешноста или неуспешноста на проектите реализирани преку ИПАРД, да се прават и транспарентно да се презентираат матриците кои ќе ги сумираат резултатите.

Подготвените извештаи од овие активности многу ќе влијаат на оценката за Македонија за нејзиното доближување кон ЕУ, но и ќе донесат нови фондови и средства во државата (доколку е позитивна). Она што е многу битно е на крајните корисници на проектите да им се објасни значењето на одржливоста на проектите и нивното одржување.

## **2.4. ТРАНСПАРЕНТНО СКЕНИРАЊЕ НА СОСТОЈБАТА СО РУРАЛНИТЕ ОБЛАСТИ И ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО ВО МАКЕДОНИЈА**

Проектите кои ќе бидат финансирани преку фондовите ИПАРД мора да се објективни и да бидат идентификувани според поставени критериуми и правила. Но, за да се изберат истите, најпрвин ќе мора да се направи сеопфатна подготовка преку која *најтранспарентно* ќе се скенира вистинската состојба на терен во Македонија за да се види каде, каква и колкава „помош“ е потребна. За таа цел ќе треба да се направат и некои подготвителни работи од типот на:

- ▶ изготвување регистар на фармери во кој сите ќе бидат евидентирани, како и стоката која ја поседуваат;
- ▶ добивање најнови катастарски податоци за тоа кое земјиште е приватно, а кое државно;
- ▶ подготовка на ценовник за производите од земјоделството во последните 4-5 години;
- ▶ идентификација на сите болести кои најчесто ги напаѓаат македонските земјоделски производи, како и средства кои се користат за нивното третирање и оцена дали тоа е во согласност со правилникот на ЕУ;

- ▶ слично ќе треба да се направи и за сточарството (како дел од земјоделството) во поглед на болести од кои најчесто заболуваат животните, регистар на нивната вакцинација; и низа други активности.

Овие и слични податоци ќе мора транспарентно да се прикажат и да бидат достапни до целата јавност.

## 3 ПРИДОБИВКИ ОД ИПАРД ЗА МАКЕДОНИЈА

Придобивките од искористувањето на фондовите ИПАРД за Македонија се многубројни, сепак, можат да се издвојат пет најзначајни сегменти кои можат многу да ги променат состојбите во Македонија, а тоа се:

|   | Придобивки од ИПАРД                                 |  |
|---|-----------------------------------------------------|--|
| 1 | Подобрување на стандардот на земјоделците           |  |
| 2 | Подобрување на пазарната конкурентност и ефикасност |  |
| 3 | Зголемување на вработувањето во руралните области   |  |
| 4 | Подобрување на ветеринарните стандарди              |  |
| 5 | Зголемена заштита на животната средина              |  |

### 3.1. ПОДОБРУВАЊЕ НА СТАНДАРДОТ НА ЗЕМЈОДЕЛЦИТЕ

Погоре напомнавме дека една од основните гранки од кои живее македонското население е земјоделството. Сепак, факт е дека условите под кои и во кои денеска тоа работи и egzистира е под нивото на едно модерно земјоделство и далеку под стандардите коишто ги бара, односно одобрува Европската Унија. Всушност и целта на фондовите ИПАРД е во Македонија на голема врата да влезат европските и светските трендови во овие области и, она што е многу важно за нас, да почнат да се применуваат правилата кои важат во Унијата. Главни корисници на овие фондови, но не само на парите туку и на стручноста, знаењата и технологиите кои ќе влезат со нив, ќе бидат земјоделците, особено оние во руралните области. И на крајот на краиштата, се очекува подобрување токму на нивните животни стандарди.

### 3.2. ПОДОБРУВАЊЕ НА ПАЗАРНАТА КОНКУРЕНТНОСТ И ЕФИКАСНОСТ

---

Во Македонија во последниве петнаесетина години, т.е во периодот на транзиција, се развива пазарната економија. За да се успее во ова време на глобализација, исклучително е значајно да се биде конкурентен на пазарот, а за да биде тоа така, потребно е да се има висок квалитет и ниска цена. Со Спогодбата за стабилизација и асоцијација, која Македонија ја потпиша со ЕУ, на македонските производи им е дозволен влез на европските пазари. Македонија во ЕУ извезува повеќе од 50% од својот вкупен годишен извоз, но оваа бројка може да се зголеми и како процент и како вкупна количина доколку имаме производи кои ќе ги задоволуваат европските стандарди. Токму со фондовите ИПАРД ќе се настојува да се подобри квалитетот на точно определените продукти (пред сè млекото, млечните производи и месото и производите од месо) и со тоа да се зголеми нивната пазарна вредност, но и нивниот извоз.

### 3.3. ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ВРАБОТУВАЊЕТО ВО РУРАЛНИТЕ ОБЛАСТИ

---

Прочена е дека фондовите ИПАРД ќе бидат спроведени во период од 5 до 6 години. Тоа е доволно долг период за да се сменат нештата на подобро. На почетокот секако дека нема да оди лесно и за тие што даваат и за тие што користат, но со текот на времето ќе се стекнат искуства, ќе се научат многу лекции, ќе се одделат добрите од лошите примери и ќе се бираат само успешните проекти. Сето ова ќе резултира со бавен, но сигурен развој на руралните области во Македонија. Развојот ќе ги привлекува оние кои сакаат да работат и кои сакаат да учат. Ќе се отвараат нови можности за вработувања, бидејќи една од целите е да се подобрат, но и да се зголемат постоечките.

Податоците кажуваат дека во земјите кои ги користеле фондовите САПАРД се јавува придвижување на населението од градовите, каде условите за егзистенција се исцрпуваат, кон руралните области. Да се надеваме дека овој тренд ќе ја зафати и Македонија<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Годишник на ЕУ „Развој на руралните области“, 2004 година

### 3.4. ПОДОБРУВАЊЕ НА ВЕТЕРИНАРНИТЕ СТАНДАРДИ

---

Една од целите на Македонија е да стане што поскоро членка на ЕУ. Но на сите ни е јасно дека за да се случи тоа ќе мораме дел од работите да ги приспособиме според барањата на Унијата. Со фондовите ИПАРД таков обид ќе се направи за сточарството како гранка на земјоделството. За да функционира овој сектор според стандардите на ЕУ, треба и другите институции да работат според правилниците на Унијата, а особено оние одговорните. Во Македонија за испитување на квалитетот на храната од животинско потекло одговорен е Ветеринарниот инспекторат. Истиот во моментот работи според правилници кои се застарени и кои не се во согласност со оние на Унијата. Затоа Европа од нас бара на ова поле да ги промениме работите, за што и самата нуди помош преку ИПАРД. Една од работите кои треба да се направат во што поскоро време е во Македонија да се донесе нов ветеринарен закон кој ќе биде според европските стандарди.

Исто така има голема потреба и од модернизација на ветеринарните лаборатории каде се вршат испитувањата. Опременувањето на ваквите лаборатории е многу скапо и секако дека на нашата земја ќе ѝ треба помош и на ова поле.

Дека работите одат причинско-последично, еве илустрација преку едноставен пример: доколку стоката се одгледува во фармите според поставени правила, месото се испитува во ветеринарни лаборатории кои се опремени да го прават тоа, и сето тоа оди според одредени стандарди и ги запазува бараните квалитети, таквото месо на европскиот пазар секогаш ќе биде барано и ќе има можност за извоз.

### 3.5. ЗГОЛЕМЕНА ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

---

Преку фондовите ИПАРД едни од приоритетните пристапи ќе претставуваат и подготвителните акции за вградување на земјоделските мерки и мерките за заштита на животната средина, како и изготвување акциски план за истите. Со овие мерки ќе мора да се работи на подобрувањето и зачувувањето на животната средина преку конкретно преземени активности. Многу е значаен фактот што овие мерки ќе бидат задолжителни за Македонија како кандидат за членка во ЕУ. Заштитата на животната средина е една од главните точки во агендата на ЕУ за наредниот период. Затоа сите земји аспиранти за влезот во Унијата ќе мораат на ова поле многу конкретно да му се посветат и да ја доближат својата регулатива до таа на ЕУ.



Во Македонија, освен измените во некои закони, сè уште не се преземаат конкретни чекори, но да се надеваме дека со пристапот до фондовите ИПАРД и начинот на размислување по ова прашање ќе ни се промени.

Најголема придобивка ќе се добие доколку фондовите наменети за оваа цел добро се искористат и истовремено ако се работи на зголемување на свеста кај луѓето дека сечиј придонес е битен за заштита на животната средина.

### 3.6. Институции во РМ кои ќе имаат придобивка од фондовите ИПАРД

Од фондовите ИПАРД придобивка ќе имаат постоечките институции и оние кои ќе се оформат како резултат на влезот на средствата од фондовите во Македонија.

Од постоечките институции би ги споменале Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерството за животна средина и Ветеринарниот инспекторат.

Исто така, корист ќе имаат и асоцијации и здруженија кои работат на полето на она што покрива ИПАРД, како Здружението на фармерите на Македонија, Асоцијацијата на млекопроизводителите и др.

За самото спроведување на фондовите ИПАРД ќе се формира агенција која ќе биде под Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство.

Придобивка од фондовите ИПАРД ќе имаат и некои домашни консултантски куќи (кои не можеме да ги вброиме во институции), но според бројот на луѓето, кои се очекува од нив да учествуваат директно или индиректно, тие претставуваат бројка за почитување.

|   | ИНСТИТУЦИИ, АСОЦИЈАЦИИ И ЗДРУЖЕНИЈА                                                              |  |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство<br>- Агенција за искористување на ИПАРД |                                                                                       |
| 2 | Министерство за животна средина                                                                  |                                                                                       |
| 3 | Ветеринарен инспекторат                                                                          |                                                                                       |
| 4 | Здружение на фармерите                                                                           |                                                                                       |
| 5 | Асоцијација на млекопроизводителите                                                              |                                                                                       |
| 6 | Асоцијација на производителите на месо и месни продукти                                          |                                                                                       |
| 7 | * Домашни консултантски куќи                                                                     |                                                                                       |

### 3.7. ДРУГИ ВКЛУЧЕНИ СТРАНИ (STAKEHOLDERS)

#### И КОРИСНИЦИ ОД ФОНДОВИТЕ ИПАРД

Бидејќи веќе се идентификувани областите во кои, и за кои, овие фондови најмногу ќе се користат, уште еднаш може да потенцираме дека од нив најголема корист ќе имаат производителите на млеко и млечни производи, како и производителите на месо и месни производи. Освен нив, вклучени ќе бидат и преработувачите на овошје и зеленчук, како и винарите.

Се очекува дека фондовите ИПАРД ќе овозможат зголемено производство во посочените сектори, воведување на стандардите на ЕУ кај истите, а со тоа и зголемен извоз на производите. Корисници од фондовите ИПАРД ќе бидат секако и земјоделците, всушност овие фондови ќе бидат насочени кон подобрување на земјоделските и руралните области во Македонија.

Од фондовите ИПАРД корист ќе имаат и општините бидејќи преку нив ќе се овозможи влез на капитал и знаења кои ќе придонесат за поголем развој на истите, како и поголеми приноси. Ова е особено важно за малите и руралните општини кај кои ставката на невработеност е голема, а примањата од даноците се мали. Корист ќе имаат и приватните фирми кои егзистираат или допрва ќе се отвораат во овие подрачја, т.е. се очекува зголемена соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор. На крајот, секако дека корист ќе имаат и институциите на државата (споменатите министерства и др.).

Може слободно да се заклучи дека индиректни корисници ќе бидат сите жители на Македонија кои желно исчекуваат да им се подобри квалитетот на животот.

## 4 ПЛАН ЗА ОДРЖЛИВОСТ И ОДРЖУВАЊЕ НА ИНВЕСТИРАНАТА ПОМОШ

Во Република Македонија во изминативе десетина години, а особено во периодот по конфликтот, бројни донаторски организации и институции влегоа и донираа или инвестираа милиони евра. Коментарот кај многуте од нив е дека Македонија и нејзиното население покажуваат многу мала заинтересираност за одржливоста и одржувањето на спроведените

проекти. Се добива впечаток дека кога ќе се заврши проектот, со тоа завршува и секоја понатамошна обврска кон истиот. Ваквото однесување е крајно пора-



зително, негативно и многупати ги одвраќа од намерата оние кои сакаат да донираат и вложуваат кај нас.

Фондовите ИПАРД не се значајни за Македонија само како помош, како финансиска инфузија која ќе ја примаме во наредните неколку години, туку и како наше претставување пред оние на кои толку многу сакаме да им се допаднеме, односно ЕУ. Никако не смееме да дозволиме Унијата да нè оцени како држава која нема план и стратегија за одржливост и одржување на она што ќе го донесат тие.

Оваа активност најмногу ќе биде следена и регулирана преку агенцијата на ИПАРД. Затоа планот за одржливост и одржување на инвестираната помош би требало да биде креиран од самата агенција, како и поставувањето инструменти за нивното спроведување и нивното реализирање.

Препорачливо е секој проект кој ќе биде предложен да се финансира преку ИПАРД во својата структура да има силен и реален план за негова одржливост, со конкретно посочени одговорни институции и лица.

#### **4.1. Тело/институција одговорна ЗА ОДРЖЛИВОСТ НА ПРОЕКТИТЕ**

---

Бидејќи веќе се планира да се оформи агенција која ќе ги предводи фондските ИПАРД, најлогично е таа да биде носител и координатор за одржливоста на истите. За да не се создаде забуна и постојано да се бара кој е одговорен, треба уште на почетокот да се истакне која институција на државно ниво ќе биде одговорна за одржливоста на проектите, а како „најсилна“, тоа секако би била агенцијата.

Сепак, агенцијата како сам и изолиран субјект нема во потполност да може да ја исполнува оваа функција. Затоа е неопходно работите да се поделат помеѓу сите учесници во проектите. Треба навреме да се изработи стратегија за ова и хиерархиски да се подредат и доделат одговорностите.

За да биде поголема успешноста на ова поле треба луѓето кои ќе бидат назначени за овие активности да имаат претходно искуство и/или дополнително да се обучат и да им бидат дадени насоки за работата.

## 4.2. ИНВЕСТИРАЊЕ ВО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

---

За успешно искористување на фондовите ИПАРД потребно е да се има и висококлучен кадар којшто сите детали ќе ги собира и обработува на начин на кој се бара и презентира пред соодветните надлежни органи на државата и ЕУ. Овој кадар треба да биде составен од експерти од области за кои се бараат средствата, да има развиено системи и алатки за ефикасно проектно раководење. Тековниот административен/институционален капацитет на РМ за ефективно користење на средствата од ЕУ е на многу ниско ниво. Затоа е неопходно да се спроведе инвестирање во човечки ресурси. Потребно е да се идентификуваат луѓе за кои државата смета дека имаат потенцијал да ги користи во спроведувањето на фондовите ИПАРД и истите да се доквалификуваат согласно со новите задачи и предизвици со кои ќе се соочат.

Можеби едно од најдобрите решенија е да се учи од оние кои инвестираат, односно најголем дел од обуките да се бараат во земјите од ЕУ. Државата треба да помогне на секое поле и самата да финансира во човечки ресурси, бидејќи во овој случај инвестицијата многукратно ќе ѝ се исплати. Доквалификациите можат да се реализираат и во Македонија со помош на странски агенции кои и се тука за таа цел, но секогаш е корисно и да се стимулира дообразување (постдипломски студии, докторати и слично) на нашите универзитети.

Пожелно е да се организираат семинари и работилници на регионално ниво меѓу земјите кои (ќе) ги користат фондовите ИПА. Размената на искуства е секогаш добредојдена и таа претставува поттик за конкурентност и натпреварувачки дух.

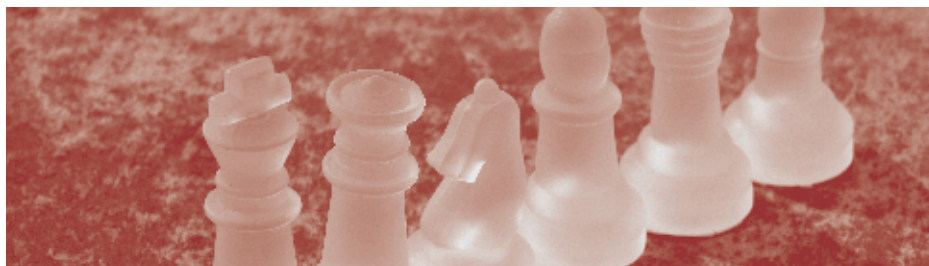
## 4.3. НАЧИНИ НА МОТИВИРАЊЕ И НАГРАДУВАЊЕ НА НАЈУСПЕШНИТЕ

---

Доколку навистина сакаме да бидеме дел од големото европско семејство, треба да почнеме и да се однесуваме како него, да ги практикуваме неговите позитивни навики и придобивки. Дел од ова претставуваат и неговите инструменти на мотивирање на вработените, како и наградувањето и истакнувањето на најуспешните.

Еден од механизмите за ова може да биде претходно споменатото испраќање на најдобрите работници (на месецот/годината) на дополнителни обуки во странство.





Исто така добра алатка би била и унапредувањето во кариерите и доделување одговорни и значајни функции. Сепак, овој дел повеќе се однесува на оние луѓе кои во името на државата или својата институција или организација ќе работат на фондовите ИПАРД и ќе покажуваат значителни резултати и успеси.

Од овој дел не треба да бидат изоставени и самите корисници на фондовите ИПАРД. Секако дека ќе постојат механизми со кои ќе се мери и оценува нивниот успех и напредок. Овие објективни показатели треба да бидат транспарентно доставени до сите, за да бидат посочени и истакнати успешните наспроти помалку успешните. Најуспешните треба да бидат наградени за нивните примери и да бидат мотив за другите да бидат уште подобри.

Од агенцијата на ИПАРД ќе се очекува да ги спроведува оценувањата на работењето на учесниците и корисниците на фондовите ИПАРД. Покрај тоа, агенцијата треба да изнаоѓа и начини за нивно мотивирање и наградување на најуспешните.

Сето ова е со цел преку фондовите ИПАРД во Македонија да се создадат успешни проекти, да бидат искористени што повеќе од нив и на Европската Унија да ѝ се покаже дека Македонија може и треба да биде нејзин член.

## **5** ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Граѓаните и Владата на Р. Македонија цврсто и јасно се уверени дека иднината на нашата земја е во рамките на големото семејство на европските народи, рамо до рамо со сите нации кои ја сочинуваат Европската Унија.

Како земја кандидат, Македонија ја има можноста за користење на претпристапните средства од ЕУ. Главната цел на ИПА е подготовката на земјите аспиранти за членство во Унијата, при што средствата од ИПА се користат за олесну-

вање на овој процес. Инструментот ИПА се состои од пет компоненти. Од овие компоненти првите четири ќе бидат реализирани по веќе утврдени системи, но за петтата компонента, ИПАРД, ќе треба самите повеќе да се потрудиме, да основаме своја агенција, но и свои методи, механизми, техники со помош на кои успешно ќе ги искористиме овие фондови во наредните 5-6 години.

Фондовите ИПАРД се наменети за развој на земјоделството и руралните области во Македонија. Тие треба да помогнат во подобрувањето на одредени сектори, пред сè млекото, месото и нивните производи, но тие, исто така, треба во Македонија да донесат и нови регулативи, стандарди и закони кои ние мора да ги вградиме во нашите системи, ако сакаме да бидеме дел од ЕУ.

Македонија, кога станува збор искористувањето на фондовите ИПАРД, сè уште е во фаза на подготовка, но ова е многу битна фаза кога треба да се основаат основните тела кои ќе ги предводат фондовите, да се идентификуваат вистинските луѓе кои ќе раководат со нив и да се направат сеопфатни анализи за скенирање на состојбата и користење објективни и целосни податоци.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Програма ИПАРД – План за земјоделство и рурален развој 2007-2009, Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, 2007
2. Секторска анализа на главните земјоделски производи, млеко, месо и нивно производство, Министерство за земјоделство, шумарство и води на РМ, 2006 година
3. Развој на руралните области, Годишник на ЕУ, 2004 година
4. Terms of Reference - Sectors Analysis On Key Agricultural Products: Milk, Meat and Their Products, EU, 2006
5. Terms of Reference - Preparation of Sector Analysis Reports for Rural Tourism and Agro-Environment (Croatia), EU - Delegation of the European Commission, 2003
6. EU Experiences on Pre-Accession Assistance for Agriculture and Rural Development. What Can Be Done In the Western Balkans?, Jorge Casquilho, CEI SEF Summit Meeting, Tirana, November 22-23<sup>rd</sup> 2006



# МОЖНОСТИ ЗА КОРИСТЕЊЕ НА ФОНДОВИТЕ ИПАРД ЗА ПОДДРШКА ВО ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И РУРАЛНИОТ РАЗВОЈ



МАРИЈА РАЈКОВЧЕСКА

## 1 ДАЛИ МАКЕДОНИЈА Е ПОДГОВЕНА ЗА ИСКОРИСТУВАЊЕ НА ФОНДОВИТЕ ИПАРД

### 1.1. ДОСЕГАШНИ ПОДГОТОВКИ И ПОСТИГНАТИ РЕЗУЛТАТИ

Европската Унија на 9 ноември, 2005 година, даде мислење за апликацијата на Р. Македонија за членка со кандидатски статус. Во исто време се дефинирани областите и секторите каде Р. Македонија треба да изврши реформи и прилагодувања кон законодавството на Европската Унија.

Обврските се утврдени во документот Спогодба за стабилизација и асоцијација со Европската Унија, на 9 април 2001 г. Спогодбата е ратификувана од сите земји членки и стапува во сила на 1 април 2004 година.

Во документот Спогодба за стабилизација и асоцијација<sup>1</sup> е предвидена финансиска и стручна помош од страна на ЕУ, наведено во членот 104 од Спогодбата. За да се постигнат целите на оваа спогодба, Р. Македонија може да користи финансиска помош од заедницата (ЕУ) во форма на неповратни средства и заеми, вклучувајќи и заеми од Европската инвестициска банка.

Во таа насока, Р. Македонија е во можност да ја користи претпристапната поддршка, обезбедена од Европската Унија преку инструмент ИПА или претпристапниот инструмент. Истиот инструмент е користен и од другите земји, Хрватска и Турција, во спроведувачки проекти, како ФАРЕ, ИСПА, САПАРД и КАРДС.

1 Публикација - Сектор за европска интеграција, Генерален секретаријат на Владата на Р. Македонија

Фондот од ИПА е поделен во пет компоненти: Институционално јакнење, Меѓугранична соработка, Регионален развој, Развој на човечките ресурси и Рурален развој. За компонентата „Рурален развој“ е одговорна Агенцијата на ИПАРД којашто одлучува, раководи и ја контролира поддршката.

Техничката поддршка ќе биде обезбедена на повеќе нивоа од процесот искреирана од Агенцијата на ИПАРД којашто треба да биде акредитирана до половина-та од 2007 година или почетокот на 2008 од страна на Европската Унија.

Предуслов во оваа акредитација е утврдување на целите и програмите за поддршка на важни сектори во земјоделството и руралниот развој каде што би се лоцирала финансиската помош.

Тие сектори Р. Македонија ги има определено и предложено за поддршка, а тие се :

- 1.** Овощарство и градинарство;
- 2.** Лозарство и винарство;
- 3.** Производство и преработка на млеко;
- 4.** Производство и преработка на месо.

Овие сектори ќе бидат поддржувани со мерката инвестиции во фарми (производни субјекти) и инвестиции во преработка на земјоделски производи (преработувачки капацитети), што како мерка ќе биде дефинирана.

Петтото проширување на Европската Унија е на 1 мај 2004 г. со земјите членки Унгарија, Литванија, Естонија, Летонија, Малта, Кипар, Полска, Чешка, Словачка и Словенија.

Во следните табели ќе бидат образложени мерки и подмерки кои беа користени од претходните земји членки на Европската Унија. Во претходните програми поддршката од ЕУ за земјоделство и рурални средини се користеше под програмата САПАРД, што значи Специјален пристапен програм за земјоделство и рурален развој.



**Табела 1**

Мерките на САПАРД кои се субвенционирани од ЕУ во табелата се означени со ДА, а оние кои не се субвенционирале, со НЕ. Субвенциите се дефинирани по регулативата ЕС 1257/1999 и заменети со регулативата ЕС 1783/2003.

| МЕРКИ ПО РЕГУЛТИВАТА ЕЦ 1257/1999,<br>ЗАМЕНЕТИ СО РЕГУЛАТИВАТА ЕЦ 1783/2003       | МЕРКИ ПО РЕГУЛАТИВАТА<br>ЗА САПАРД |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Инвестиции во земјоделски стопанства                                              | Да                                 |
| Поддршка на млади фармери                                                         | Не                                 |
| Професионална обука                                                               | Да                                 |
| Други шумарски дејности                                                           | Да                                 |
| Инвестиции за преработка и маркетинг на земјоделски производи                     | Да<br>(+ рибни производи)          |
| Унапредување на плодноста на земјоделското земјиште                               | делумно                            |
| Комасација                                                                        | Да                                 |
| Услуги за управување на земјоделски стопанства                                    | Да                                 |
| Маркетинг на квалитетни земјоделски производи                                     | Не                                 |
| Управување со водните ресурси (за наводнување)                                    | Да                                 |
| Развој на инфраструктурата што се однесува на земјоделството                      | Да                                 |
| Воспоставување рурален произведен потенцијал настрадан во природни катастрофи     | Да<br>(со последни измени)         |
| Основни услуги за рурална економија за локалното население                        | Не                                 |
| Обновување и развој на селата, забележување и зачувување на природното наследство | Да                                 |



**Табела 2**

Мерките на САПАРД кои се субвенционирани од ЕУ во табелата се означени со ДА, а оние кои не се субвенционирале, со НЕ. Субвенциите се дефинирани по регулативата ЕС 1257/1999 и заменети со регулативата ЕС 1783/2003.

| МЕРКИ ПО РЕГУЛТИВАТА ЕЦ 1257/1999, ЗАМЕНЕТИ СО РЕГУЛАТИВАТА ЕЦ 1783/2003 | МЕРКИ ПО РЕГУЛАТИВАТА ЗА САПАРД |
|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Диверзификација на дејностите во руралните стопанства                    | Да                              |
| Поддршка за развој на туризмот и занаетите                               | Не                              |
| Финансиски менаџмент                                                     | Не                              |
| Заштита на животната средина                                             | Не                              |
| Мерки од типот ЛИДЕР+                                                    | Не                              |
| Советодавни услуги за земјоделските стопанства                           | Не                              |
| Рано пензионирање                                                        | Не                              |
| Неразвиени региони и региони со еколошки ограничувања                    | Не                              |
| Агроекологија и хумано однесување кон животните                          | Делумно                         |
| Пошумување                                                               | Не                              |
| Организации на производители                                             | Да                              |
| Преструктурирање на полупазарни фарми                                    | Не                              |
| Квалитет на храната                                                      | Да, делумно                     |
| Запазување на стандардите на Заедницата                                  | Не                              |
| Техничка помош                                                           | Да                              |

На 20 февруари, 2006 година, Европскиот совет ги усвои насоките за поддршка на руралниот развој од новиот фонд, т.н. Европски земјоделски фонд за рурален развој - ЕАФРД.

Овие насоки го креираат пристапот на земјите кандидати за изготвување на Националната стратегија за рурален развој. Во Р. Македонија институција којашто треба да ја изготви оваа стратегија е Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, како и Секторот рурален развој во истото министерство.





Руралните области заземаат 90% од вкупните мали површини на земјите во Европската Унија и затоа новата законска рамка јасно ги утврдува насоките за креирање работни места во руралните средини - дефинирано во Лисабонската стратегија.

Во иднина руралниот развој од 2007 до 2013 г. ќе се фокусира на три области: подобрување на особеностите во земјоделското производство и шумарство, животна средина и развој на селото, подобрување на животниот стандард и диверзификација на руралната економија.

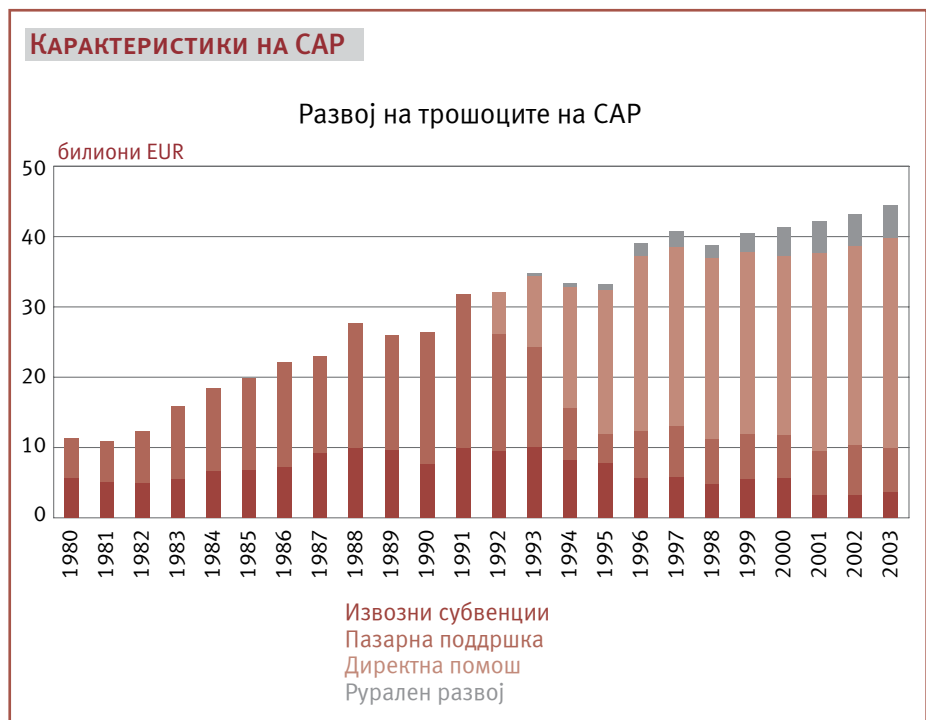
Новиот програмски период на Р. Македонија ѝ обезбедува единствена и специјална шанса за повторно заживување на два важни сектори - земјоделството и руралната средина, со можности за користење финансиска помош по јасно дефинирани цели кои ќе овозможат развој, вработувања и одржливост на зедниците.

За сите овие приоритети Стратегијата на ЕУ предлага неколку клучни активности:

- 1.** Идентификација на области каде што поддршката од ЕУ ќе обезбеди најголема додадена вредност, односно каде ќе има ефект кој ќе обезбеди креирање на нешто ново со подобра профитабилност;
- 2.** Да се воспостави сооднос со приоритетите на ЕУ;
- 3.** Обезбедување усогласеност со законите на ЕУ, посебно со распределбата и животната средина;
- 4.** Спроведување на стратегијата на Заедничката земјоделска политика – САП, за новиот пристап за пазарни вредности во земјоделството.

**Табела 3**

Заедничка земјоделска политика САП - дадени се вредности во трошоци на побарувани субвенции од 1980 до 2003 г. каде што политиката на поддршки кон руралниот развој е во зголемен процент во однос на директната поддршка и маркетиншката поддршка



**Табела 4**

Користење субвенции од различни земји во проценти за интервенции во маркетингот, директни плаќања и рурален развој



## 2 ПРОБЛЕМИ НА КОИ ЌЕ НАИДЕМЕ ВО ПОДГОТОВКАТА НА АПЛИКАЦИИТЕ ЗА ИСКОРИСТУВАЊЕ НА ФОНДОВИТЕ ВО СЕКТОРОТ ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ

Претпристапните фондови од ЕУ имаат утврдени критериуми и документи кои треба да ја докажат намената на поддршката и нејзината одржливост.

Документацијата којашто ќе биде потребна да се обезбеди од страна на апликантите кои произведуваат примарни произ-

води ќе ја дефинира државата со предлог и закони од Агенцијата на ИПАРД и ќе се работи по пример од другите земји со кандидатски статус, односно од Р. Хрватска, со мали измени кои ќе бидат прилагодени на нашите услови.

Во тек е изработка на правилник за реализација на програмите ИПАРД кој ќе биде во согласност со Националниот план за рурален развој.

Со оглед на комплексноста на проектите кои ќе бидат изготвувани од акредитирани тимови, посебно внимание се посветува на:

- ▶ Општи податоци;
- ▶ Цели;
- ▶ Намени;
- ▶ Услови за користење мерки;
- ▶ Деловен план (инвестициска програма);
- ▶ Финансирање;
- ▶ Пријава за користење средства и постапка;
- ▶ Исплата на средства;
- ▶ Контрола и надзор;
- ▶ Враќање на средства.

Според примерите од другите држави, Р. Македонија најголемите проблеми со кои ќе се соочи се во обезбедување комплетни документи од страна на земјоделците и менаџерите на фарми за подготовка на апликацијата.



## 2.1. РЕГИСТРИРАЊЕ ЗЕМЈОДЕЛЦИ

Во правилникот за програмата САПАРД од Р. Хрватска е наведено корисникот на помош за мерка 1 - инвестиции во земјоделски стопанства, да биде:

1. Запишан во регистарот на земјоделските стопанства;
2. Да е регистриран за ДДВ;
3. Да ги има подмирено сите финансиски обврски кон државата.

Во Р. Македонија постои закон за вршење земјоделска дејност, „Сл. весник на Р. Македонија“ бр.11/02 од 30.01.2002 г., каде што се уредуваат условите и начинот на вршење земјоделска дејност (член 1) и Законот за земјоделско земјиште, „Сл. весник на Р. Македонија“ бр.25/98 од 04.06.1998 г., со кој се уредува користењето, располагањето и заштитата на земјоделското земјиште (член 1).

Многу мал број стопанства ги имаат регистрирано своите фарми и стопанства според овие закони и не претставуваат правен субјект кој ќе биде идентификуван и финансиски поддржуван, од причина што не постои документ со кој ќе се докаже неговото постоење.

Според тоа, голем дел од фармерите, односно од примарните производители, во почетниот период за пријавување апликации нема да бидат во можност да ги исполнат основните критериуми и документи.

## 2.2. ЕДУКАЦИЈА НА ЗЕМЈОДЕЛЦИТЕ

Според примерите од Р. Хрватска постои алтернативно решение за оние земјоделски стопанства и фарми кои не се евидентирани 2 години, документацијата за искуство во земјоделството да ја обезбеди сопственикот или менаџерот (тој што управува со фармата или член од семејството) за неговата стручност во земјоделска, ветеринарна или прехранбена струка, со документ кој го обезбедува свидетелството или дипломата или работното искуство од 5 години на фарма или произведен субјект поддржано со договори за работа од лицето кое го потврдува искуството и стекнатото знаење.

Со овие критериуми се наметнува проблемот за едукација на земјоделците и фармерите за здобивање знаење кое ќе биде признато за релевантно од Агенцијата ИПАРД и кое ќе им обезбеди валиден документ за доказ.

Овој проблем може да се решава на институционално ниво доколку Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство не предложи мерки за надминување на овој проблем, во соработка со Факултетот за земјоделски науки и храна и консултанти од секторот.

Во недостаток на време и човечки ресурси за надминување на овој проблем треба да постои и приватна иницијатива од земјоделците и фармерите да најдат начин да си ги остварат своите права и во комплексен настап со постоечки и нови проекти, да го забрзаат процесот на едукација.

### 2.3. РЕГИСТРИРАЊЕ ФАРМИ И МАТИЧНО КНИГОВОДСТВО

Во Р. Македонија е донесен Закон за идентификација и регистрација на животните којшто се применува од Ветеринарната управа. Целта на овој закон е евиденција на добитокот, обележување, пратење на бројната и здравствената состојба и вкупна евиденција по грло и по фарма.

Обележувањето на фармите и на одгледувалиштата (место каде што престојува добитокот привремено или се менува сопственоста за краток период) е од посебно значење за исполнување на регулативите од ЕУ.

*Ова е дефинирано во критериумите за одобрување на проектите за ИПАРД, што во примерот од Р. Хрватска би се дефинирал како:*

Земјоделското стопанство, пред вложувањето, ги задоволува минималните национални стандарди, кои се однесуваат на животната средина, ветерината, хигиената, како и за доброто на животните, односно за сектори во кои ќе може да се примени саканиот проект.

### 2.4. РЕГУЛАТИВИ ЗА ИЗГРАДБА НА ФАРМИ И ИСПОЛНУВАЊЕ СТАНДАРДИ ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА

Пред изградба на секоја фарма фармерите треба да обезбедат пропратна документација, дозволи за градба и оправданост на проектите за градба.

Основните критериуми кои се дефинирани според националните закони за обезбедување дозволи за градба треба да се исполнат.

Уредба за определување на проектите и критериумите за животна средина -

- Службен весник на РМ, бр. 74 од 5.09.2005;



- ▶ Цел - процена на потенцијално значајните влијанија кои би произлегле од реализација на проектот;
- ▶ Доколку е можно да се избегнат истите негативни последици, тие треба да се намалат.

Регулатива на ЕУ за животната средина во реализација на проекти

- ▶ Директивата за оцена на влијанието врз животната средина на Европската Унија (Директива за ОВЖС 85/337/ЕЕЦ изменета со директивите 97/11/ЕЕЦ и 2003/35/ЕЦ) ги утврдува условите за спроведување оцени на потенцијалните влијанија врз животната средина од јавни и приватни проекти за кои е веројатно дека ќе имаат значително влијание врз животната средина;
- ▶ Влијанијата врз животната средина може да бидат влијанија врз луѓето и биолошката разновидност;
- ▶ Почвата;
- ▶ Водата;
- ▶ Воздухот;
- ▶ Климата;
- ▶ Историското и културното наследство.

Во примерот со Р. Хрватска критериумот е дефиниран на следниот начин:

Националните надлежни тела (органи) за животна средина и ветерина извршиле процена на проектот од што се гледа дека земјоделското стопанство на крајот на вложувањето ќе ги исполнува еколошките, хигиенските, ветеринарните и санитарните стандарди, т.е. стандардите за квалитетна храна, како и нивна соодветност со важечките европски стандарди, ама само за вложувања кај кои може да се применат.

Да земјоделското стопанство, за технолошката целина која е предмет на проектот треба ги задоволува стандардите на ЕУ од претходните точки и по завршувањето на проектот пријави важечка и во моментот поднесена пријава.

## 2.5. Финансиско книговодство

Земјоделците и фармерите треба да имаат евидентирано финансиско книговодство во изминатите години на своето работење доколку би можеле да се

пресметаат финансиските показатели во претходната година на работење и годините кои ќе бидат во тек со новата инвестиција за којашто ќе се бара финансиска помош. Следејќи го примерот од 2006 г. од програмата за поддршка на руралниот развој за регистрираните земјоделци, евидентирана година за која беа потребни податоците беше 2005, а инвестицијата се реализира во 2006 г.

Финансиските показатели треба да бидат пропратени со документи за набавки на основни средства, документи, фактури, испратници или договори за набавка од претходната година и за репроматеријали и исплати за услуги.

Финансиско книговодство водат мал број фарми или само оние кои имаат обврска да обезбедуваат документи за набавка, како што се кредитокорисниците на кредитната линија ИФАД и корисниците од програмата за рурален развој од 2006 г.

Во овој момент кредитокорисници од кредитната линија ИФАД се 4.000 фарми кои имаат уредност во водење на документите.

Разликата на остварениот профит и рентабилноста на проектот и инвестицијата пред и по финансиската помош е една од основните општи критериуми кои ќе бидат дефинирани во правилникот за користење на помошта.

Сето тоа ќе се оценува преку детално изработен бизнис-план и инвестициска програма подготвена од стручни лица.

Во Р. Хрватска во Правилникот за реализација на програмата САПАРД се дефинирани критериумите за финансиската издржливост на деловниот план, кој гласи :

Деловниот план докажува економска издржливост на проектот на крајот на вложувањето.

Главна цел на проектот е зголемување на производството, а заедно со деловниот план е приложен доказ за сигурен пласман.

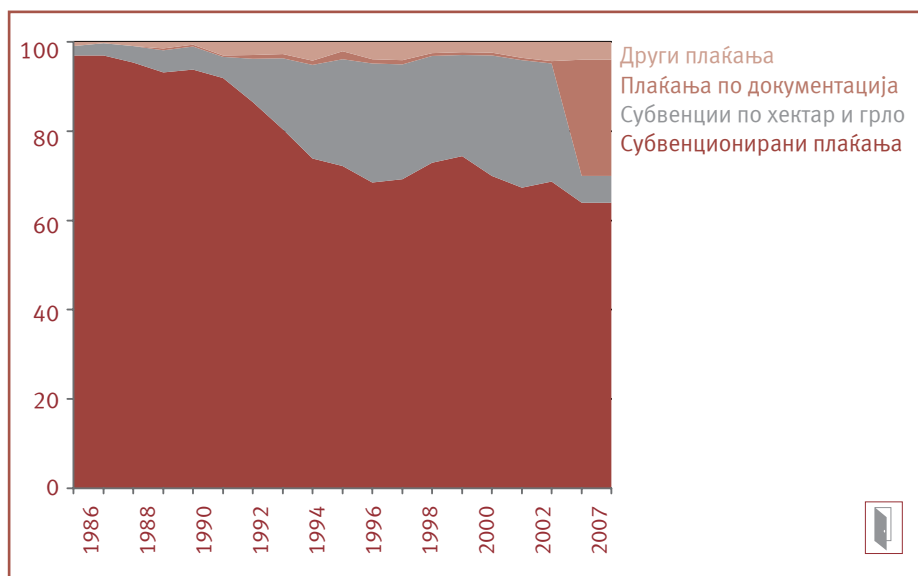
### Графикон 1

Промени на начинот на отплаќањата во Европската Унија

**1.** Од 1986 до 2007 г., каде што од 2002 година плаќањата се по хектар на површина под култура и број на грла на добитокот со кој располага фармата

**2.** Процентуално од 2006 г. се зголемуваат и плаќањата по приложена документација





### 3. Проблеми на кои ќе наидат преработувачките капацитети

Преработувачките капацитети веќе треба да вршат подготовка за апликации-те за финансиска помош од програмата ИПАРД во смисла на согледување на можноста за поврзување и рационализација на производството и анализа на потребни вложувања за наредните години.

Усогласувањето со националните закони и легислативи е прв услов од пропишаните критериуми, покрај општите закони за регистрација и технички документи за објекти.

Национални критериуми :

1. Регистрирани фирми според Законот за трговски друштва на Република Македонија;
2. Регистрацијата на фирмата да се однесува на дејноста за која аплицираат;
3. Да немаат неподмирени обврски кон државата;
4. Да покажуваат позитивни ефекти од своето работење;
5. Работењето да биде во согласност со националните закони од Законот за животна средина - обезбедување дозволи за интегрирано спречување и контрола на загадувањето (дозволи за ИСКЗ), и од Законот за исполнување на стандардите и безбедност на храната.

Еден од поголемите проблеми за реализација на проектите ИПАРД кај преработувачките капацитети по одобрување на апликацијата ќе биде обезбедување финансиски средства за започнување на инвестицијата.

Во инвестициската програма којашто е дел од документацијата потребна за претпријатијата апликанти се наведува висината на целокупната инвестиција претставена по динамика, односно по различни години на инвестирање. За почетните инвестиции инвеститорот треба да обезбеди сопствени средства кои можат да бидат од сопствено вложување или кредит.

Во Р. Македонија постои кредитната линија ИФАД со која се финансираат инвестиции во земјоделството, преработката и трговијата на физички и правни лица.

Примената на стандардите и исполнувањето на истите е поврзано со финансиски вложувања од страна на претпријатието, во фаза на реализација на проектот од финансиската помош на ИПАРД, претпријатието треба да работи по стандардите на ЕУ за квалитет и безбедност на производ и одржлива животна средина. Тоа се стандардите на ЕУРОГАП, НАССР, дозволи за ИСКЗ и др.

## ЗАКЛУЧОК

Р. Македонија, во рамките на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, во текот на 2007 г. треба да ја заврши изработката на Националната стратегија за рурален развој којашто треба да биде прифатена во Брисел. Агенцијата за

ИПАРД или Платежната агенција треба да се акредитира во Брисел и потоа да се изготви правилник за реализација на програмата ИПАРД.

Континуирано треба да се работи на регистрација на земјоделците и процесот на исполнување на националните стандарди за производство на здрава и безбедна храна во услови на зачувување на животната средина.

За успешна реализација на Акцискиот план неопходно е вклучување на сите заинтересирани страни, крајни корисници - земјоделци и фирми во земјоделскиот сектор, релевантните институции и министерства и обезбедување техничка и друга стручна помош до корисниците.



# АНЕКС 1

## ПРАВИЛНИКОТ ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА ПРОГРАМАТА САПАРД ВО Р. ХРВАТСКА

Извадок од Правилникот за реализација на програмата САПАРД во Р. Хрватска

### Општите критериуми за правни лица се:

Општите критериуми кои мораат да ги исполнуваат корисниците, за да бидат прифатени нивните проекти, односно финансирани од програмата САПАРД, се следните:

- 1.** За време на поднесувањето на пријавата, да ги задоволува минималните национални стандарди кои се однесуваат на животната средина, ветерината, хигиената и за општо добро на животните, каде е потребно тоа.
- 2.** Од страна на националните надлежни тела за животна средина и ветерина да е извршена претходна процена на проектот, а на крајот на вложувањето да ги исполнува хигиенските, ветеринарните и санитарните стандарди, т.е. стандардите за квалитетна храна, како и нивна соодветност со важечките европски стандарди, ама само за вложувања кај кои ќе може да се применат.
- 3.** Технолошката целина, која е предмет на проектот, да ги задоволува стандардите на ЕУ од претходните точки и по завршувањето на проектот да пријави важечка и во моментот поднесена пријава.
- 4.** Деловниот план да докажува економска издржливост на проектот на крајот на вложувањето.
- 5.** Главна цел на проектот да е зголемување на производството, како и заедно со деловниот план да е приложен доказ за сигурен пласман (откуп) на својот производ.

**Посебни критериуми кои мораат да ги исполнуваат корисниците и да ги прикажат истите во својата проектна документација:**

- 1.** За вложување во млечниот сектор и млечни производи, односно изградба и/или адаптација и/или опремување на млекарниците:

- ▶ Да имаат градежен план, кој по завршувањето на проектот ќе покаже дека технолошката целина ги исполнува стандардите на ЕУ;

- ▶ Да биде во рангот на мали и средни претпријатија.

**2.** За вложување во месниот сектор, односно адаптација и/или опремување кланици, односно вложување во веќе постоечки погони за преработка на животински отпадоци и/или изградба и/или приспособување и/или опремување центри за собирање на животинските отпадоци:

- ▶ Да имаат изработено главен план кој по завршувањето на проектот ќе покаже дека технолошката целина ги исполнува стандардите на ЕУ.

**3.** За вложувања во рибниот сектор, односно изградба и/или приспособување и/или опремување погони за преработка на риба, опрема за ладење, преработка, пакување и нивни транспорт, т.е. изградба и/или опрема на објекти за чистење школки:

- ▶ Да имаат изработено главен план кој по завршувањето на проектот ќе покаже дека технолошката целина ги исполнува стандардите на ЕУ.

**4.** За вложувања во секторот овошје и зеленчук, односно адаптирање и/или унапредување и/или опремување погони за преработка на овошје и зеленчук:

- ▶ Да бидат во рангот на мали и средни претпријатија.

Предвидените проекти, кои се финансирани од средствата на програмата САПАРД, не смеат да примаат каква било друга финансиска помош од други програми помагани од Европската Унија, од Европската инвестициска банка (ЕИБ) и од други меѓународни организации.



# ВОДИЧ ЗА КОРИСНИЦИТЕ НА СРЕДСТВА ОД ИНСТРУМЕНТОТ ЗА ПРЕТПРИСТАПНА ПОМОШ НА ЕУ - ИПАРД



ВАЛЕНТИНА ЃОШЕВСКА<sup>1</sup>

## 1 ВОВЕД

Како дел од подготовките за новата финансиска рамка на ЕУ за периодот 2007-2013 година, предлогот за нов инструмент за претпристапна помош (ИПА) беше презентиран од страна на Европската комисија пред Европскиот парламент и Советот на Европа, во септември 2004 година. Регулативата ИПА (Бр.1085/2006) беше усвоена во јули 2006 година.

Сегашниот повеќегодишен индикативен плански документ (МИПД) за период 2007-2010 година се базира на финансиски пакет од 302,8 милиони евра за помош на Република Македонија од страна на ЕУ. Имајќи го предвид кандидатскиот статус на земјата, претпристапната помош ќе се реализира преку 5 компоненти на ИПА, и тоа:

1. Институционална надградба;
2. Прекугранична соработка;
3. Регионален развој;
4. Развој на човечките ресурси; и
5. Рурален развој.

<sup>1</sup> Валентина Ѓошевска, Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, раководител на Секторот за финансиска поддршка и рурален развој

**Табела 1**

Повеќегодишна индикативна финансиска рамка за Република Македонија  
- во милиони евра

| <b>КОМПОНЕНТА</b> |                           | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>Вкупно<br/>2007-2010</b> |
|-------------------|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------|
| <b>1</b>          | Институционална надградба | 41,6        | 39,9        | 38,1        | 36,3        | 155,9                       |
| <b>2</b>          | Пркугранична соработка    | 4,2         | 5,3         | 5,6         | 5,7         | 20,8                        |
| <b>3</b>          | Регионален развој         | 7,4         | 12,3        | 20,8        | 29,4        | 69,9                        |
| <b>4</b>          | Развој на човечки ресурси | 3,2         | 6,0         | 7,1         | 8,4         | 24,7                        |
| <b>5</b>          | Рурален развој            | 2,1         | 6,7         | 10,2        | 12,5        | 31,5                        |
| <b>ВКУПНО</b>     |                           | 58,5        | 70,2        | 81,8        | 92,3        | 302,8                       |

Извор на податоци: EC1085/2006

Последните три компоненти во коишто во голем степен се пресликуваат прописите на ЕУ за структурни фондови може да се воведат само за земји кандидати што имаат добиено акредитација за работење според системот на децентрализирано управување со помошта од ЕУ (акредитација). Ваквиот пристап има влијание во финансиските алокации за секоја компонента, каде што одвојувањата за компонентите 3, 4 и 5 ќе бидат мали на почетокот, но ќе се зголеμουваат со текот на годините.

ИПАРД претставува инструмент за претпристапна помош на Европската Унија наменет за развој на земјоделството и руралните средини за земјите кандидати за членство во Европската Унија.

Средствата од ИПАРД може да ги користат земји кои имаат статус на кандидати за членство во ЕУ. Во овој момент тоа се три држави, и тоа: Република Македонија, Хрватска и Турција.

Претпристапната помош за рурален развој (ИПАРД) е прикажана во табелата број 2.



**Табела 2**

Фонд ИПАРД за периодот 2007-2010 година - во милиони евра

|            | 2007 | 2008 | 2009 | 2010  | Вкупно<br>2007-2010 |
|------------|------|------|------|-------|---------------------|
| Турција    | 20,7 | 53,0 | 85,5 | 131,3 | 290,5               |
| Хрватска   | 25,5 | 25,6 | 25,8 | 26,0  | 102,9               |
| Македонија | 2,1  | 6,7  | 10,2 | 12,5  | 31,5                |

Извор на податоци: EC1085/2006

Република Македонија како земја кандидат за членство во ЕУ ќе може да ги користи средствата од ИПАРД со претходно исполнување на неколку услови, и тоа:

**1.** План ИПАРД кој претставува план за развој на земјоделството и руралните средини за периодот од 2007 до 2013 година. Овој план се изработува од Управувачката институција за рурален развој - Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и се одобрува најпрвин од Владата на РМ, а потоа од страна на Европската комисија;

**2.** Повеќегодишен финансиски договор помеѓу Европската Унија и Република Македонија кој мора да биде ратификуван во Собранието на РМ;

**3.** Платежна агенција (Агенција ИПАРД) која најпрвин треба да добие национална акредитација, а потоа и акредитација од страна на Европската комисија.

Претпристапната помош за рурален развој претставува инструмент преку кој Европската Унија им овозможува помош на земјите кандидатки за членство, пред сè за исполнување на следните цели:

**1.** Решавање на проблемите поврзани со структурното прилагодување во земјоделскиот сектор и руралните средини со подобрување на конкурентноста во однос на пазарот на Европската Унија;

**2.** Подобрување на квалитетот на живеење во руралните средини, овозможување диверзификација на економските активности и отворање нови работни места;

**3.** Подготовка за спроведување на правото на ЕУ на подрачјето на заедничката земјоделска политика преку правно, административно и институционално зајакнување.

Во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство во тек е изработката на Планот ИПАРД, но мерките и секторите во кои ќе се инвестира се дефинирани.

**Мерки:**

**1.** Инвестиции во земјоделски стопанства преку кои ќе се постигне модернизација на фармите, подобрување на квалитетот на производите, намалување на трошоците за производство, зголемување на конкурентноста, достигнување на хигиенските и ветеринарните стандарди, како и стандардите за одржување на животната средина;

**2.** Инвестиции за преработка и маркетинг на земјоделски производи преку кои ќе се постигне модернизација на погоните за преработка на земјоделските прехранбени производи, унапредување на управувањето на животинскиот отпад, зголемување на конкурентноста, односно достигнување на хигиенските и ветеринарните европски стандарди;

**3.** Диверзификација на економски активности во руралните средини преку кои ќе се постигне зголемување на алтернативните приходи и можност за вработување во руралните средини.

Дефинирани сектори:

**1.** Месо;

**2.** Млеко;

**3.** Овошје;

**4.** Зеленчук;

**5.** Грозје и вино.



По усвојувањето на клучните документи, барателите своите барања ќе ги поднесуваат до Агенцијата ИПАРД која ќе ги извршува следните функции:

1. Прием на барања;
2. Одобрување проекти и одобрување на исплати;
3. Извршување исплати;
4. Ревизија (контрола на користењето на средствата);
5. Контрола на терен;
6. Водење бази на податоци и регистри;
7. Подготовка на извештаи и анализи.

## 2 КРИТЕРИУМИ ЗА ОДОБРУВАЊЕ ПРОЕКТИ

Општите критериуми, кои мора да бидат исполнети, се следните:

1. Барателите да се регистрирани во соодветен регистар;
2. Барателите да ги имаат подмирено сите финансиски обврски кон државата;
3. Барателите, пред вложувањето, мора да ги имаат постигнато минималните национални стандарди на производство кои се однесуваат на животната средина, ветерината, хигиената и добросостојбата на животните (релевантно за мерката);
4. Од страна на националните надлежни тела (органи) за ветерина и за животна средина претходно е извршена процена на проектот и е утврдено дека земјоделското стопанство на крајот на инвестицијата ќе ги исполни еколошките, хигиенските, ветеринарните и санитарните стандарди (релевантно за мерката);
5. Земјоделското стопанство на крајот на инвестицијата ќе ги исполни стандардите на производство релевантни во Европската Унија;
6. Од приложениот деловен план се констатира економска издржливост на проектот на крајот на вложувањето;
7. Доколку проектот предвидува зголемување на обемот на производство, задолжително е да се приложи доказ за обезбеден пласман (откуп) на производите;



- 8.** Нема да се одобри барање доколку барателот има извозен број на ЕУ;
- 9.** Ќе се одобруваат барања на земјоделски производители, физички лица и правни лица кои се во рангот на мали и средни претпријатија;
- 10.** Нема да се одобри барање за проекти за кои претходно се добиени средства од други програми или меѓународни организации.

## **3** ФИНАНСИРАЊЕ

Средствата за програмата ИПАРД се обезбедуваат од буџетот на ЕУ (финансиска перспектива 2007-2013) и од буџетот на РМ, од кои ЕУ учествува со 75%, а Република Македонија со останатите 25%.

Средствата за програмата ИПАРД ќе се користат за финансирање проекти во висина до 50% од прифатливите трошоци.

Можни прифатливи трошоци се:

- 1.** Набавка на нова опрема, вклучувајќи и компјутерска опрема и софтвер;
- 2.** Нови материјали за градба;
- 3.** Градба или реновирање објекти.

Набавената опрема мора да е со потекло од земји членки или кандидати за членство во ЕУ.

Неприфатливи трошоци се следните:

- 1.** Купување или изнајмување земјиште или постоечки објекти;
- 2.** Даноци, царини, увозни такси;
- 3.** Лизинг;
- 4.** Курсни разлики;
- 5.** Трошоци за промоција.



## 4 ПОСТАПКА ЗА ПРИЈАВУВАЊЕ

Поднесување пријава за доделување средства од програмата ИПАРД ќе се врши по пат на јавен оглас што го распишува платежната агенција.

Во огласот се одредуваат рокови и услови за поднесување пријава за доделување средства од програмата ИПАРД.

По објавувањето на огласот, подносителот (барателот) доставува пријава заедно со пропишаните документи во два примерока (оригинал и копија) на пропишан образец.

Пријавите се поднесуваат исклучиво по препорачана пошта на адресата објавена во огласот.

Пријавите по огласот се обработуваат по редослед на примање, при што е важно јасно да биде забележен датумот на пријавување и времето на пријавување.

За целосните и правовремените пријави агенцијата ќе издаде известување за уредно примена пријава.

Доколку барателот поднел некомплетна пријава, за истото ќе биде известен и ќе добие можност да ја докомплетира истата, доколку огласот трае уште.

По обработка на пријавата, од страна на платежната агенција на барателот ќе му се издаде:

**1.** Одлука за доделување средства од програмата ИПАРД, доколку е пријавата прифатена и ги исполнува условите и критериумите пропишани со огласот;

**2.** Одлука за одбивање на пријавата, во случај ако:

- ▶ не ги исполнува условите и критериумите на огласот;
- ▶ проектот е економски неисплатлив;
- ▶ има лажни податоци во пријавата од страна на барателот;
- ▶ има спречување на вршење контрола на терен;
- ▶ има недостаток на расположливи средства.

Доколку е донесена одлука за доделување средства од програмата ИПАРД, платежната агенција и корисникот склучуваат договор за доделување средства.

Пред потпишување на договорот активностите поврзани со вложување средства во проектот не смеат да започнат. Датумот за стапување во сила на договорот се смета оној кога договорот ќе биде потпишан од страна на агенцијата.

Доколку инвестициските активности започнале пред потпишувањето на договорот, таквата активност не може да биде предмет на финансирање со средства од програмата ИПАРД.

Подготвителните работи може да се започнат и пред потпишувањето на договорот, а подразбираат подготовка на технолошко-техничка документација, изработка на економска документација, имотен лист за сопственост на недвижноста на кој ќе се изврши инвестицијата, добивање дозвола за градење и слично.

Договорот кој ќе го потпише корисникот со агенцијата го регулира следново:

- ▶ Рокови за предавање барања за исплата;
- ▶ Износ на одобрени средства;
- ▶ Обврска за чување на документите во наредните 5 години од денот на поднесувањето;
- ▶ Обврска да не се користат други средства за истиот проект од ЕУ и од РМ;
- ▶ Забрана да се продаде предметот во наредните 5 години, од денот на исплатата;
- ▶ Забрана да се пренасочат средствата за други вложувања во рок од 5 години;
- ▶ Да се означи дека проектот е финасиран од програмата ИПАРД.

Доколку корисникот не го достави потпишаниот договор исклучиво преку препорачано писмо во предвидениот рок, ќе се смета дека корисникот не е заинтересиран за склучување договор.

## **5** ИСПЛАТА НА СРЕДСТВА

Корисникот по извршеното вложување е должен да достави барање за исплата, заедно со пропишаната документација во два примерока (оригинал и копија) до датумот назначен на одлуката за доделување средства од програмата ИПАРД.

Барањето за исплата, заедно со документацијата, го прави досието комплетно.

Во случај корисникот да не достави барање за исплата во рокот наведен во одлуката за доделување средства од програмата ИПАРД, Агенцијата ќе побара од корисникот образложение по писмен пат.



Ако корисникот во писменото образложение наведе дека сè уште не започнал со вложување на средствата, агенцијата ќе издаде одлука за поништување на обврските и известување за раскинување на договорот.

Доколку корисникот не достави писмено образложение или барање за исплата во пропишаниот рок, од денот кога агенцијата го побарала образложението, ќе се смета дека корисникот се откажува од доделување средства од програмата ИПАРД и агенцијата ќе издаде одлука за поништување на обврските и известување за раскинување на договорот.

По проверката на барањето за исплата и пропишаната документација, агенцијата на корисникот ќе му издаде:

- 1.** Известување за непотполност на барањето за исплата; или
- 2.** Одлука за исплата; или
- 3.** Одлука за одбивање на барањето за исплата.

Одлуката за одбивање на барањето за исплата се издава поради:

- 1.** Неисполнување на условите пропишани со правилникот, јавниот оглас и договорот;
- 2.** Неправилности во вложување на средствата и/или трошоците утврдени во листата на прифатливи трошоци;
- 3.** Доставување барање за исплата по утврдениот рок;
- 4.** Спречување на вршење контрола на терен;
- 5.** Користење на објектот на начин кој не е во склад со неговата намена.

По извршеното плаќање, корисникот е должен во наредните 5 години од денот на извршување на плаќањето:

- 1.** Да ја чува документацијата која се однесува на проектот;
- 2.** Да ја подготви документацијата достапна за контрола;
- 3.** Да го зачува проектот прифатлив во исто ниво и намена;
- 4.** Да не го отуѓи предметот на финансирање;
- 5.** Проектот да е видливо означен дека е финансиран од програмата САПАРД.

# 6

## КОНТРОЛА И НАДЗОР

### 6.1. АДМИНИСТРАТИВНА КОНТРОЛА

Административната контрола ја спроведуваат службеници од агенцијата, а се контролираат поднесените пријави и документи, контрола на барањето за исплата и документи приложени во барањето за исплата, а со таа анализа на проектот, и споредба со постоечката евиденција од државната управа и други институции.

### 6.2. КОНТРОЛА НА ТЕРЕНОТ

Контрола на теренот се врши:

- ▶ пред склучување на договорот;
- ▶ пред исплата; и
- ▶ во текот на 5 години по издавањето потврда за завршено вложување од страна на агенцијата.

Освен службениците од агенцијата и инспектори, контрола на терен за секој проект од ИПАРД може да вршат и службеници од одделот за внатрешна ревизија на агенцијата, националниот службеник за авторизација (Министерство за финансии) и ревизори од Европската комисија.

При вршењето контрола на терен, инспекторите можат да:

- 1.** го прегледаат земјоделското земјиште, насадите, добитокот, работните и производните простории, објектите, уредите, робата и документацијата на подносителот на пријавата - корисникот на одделни мерки од програмата ИПАРД;
- 2.** извршат увид во исправноста на барателот;
- 3.** ги проверат книговодствените книги и документите, одредените пописи, документите за пополнување на условите, сметкопотврдите, гарантните листови, решенијата, договорите, потврдите, податоците за користени материјали, завршената работа и банкарските извештаи кои ги поседува корисникот или луѓето поврзани со него;
- 4.** ги проверат опремата, производството, пакувањето, транспортот и складирањето;
- 5.** извршат проверка за тоа како напредува работата и начинот на кој се искористени средствата од програмата;





- 6.** извршат проверка на планската и техничката документација во врска со вложувањата на проектот;
- 7.** извршат проверка на сметководствените податоци и документите;
- 8.** извршат проверка на финансиските и техничките податоци за проектот;
- 9.** ги известуваат надлежните органи и да бараат спроведување одредена постапка, ако самите инспектори немаат овластување за извршување;
- 10.** собираат податоци од одговорните лица, сведоци, вештаци и други лица кога е тоа потребно за извршување на контролата.

Правните и физичките лица, односно лицата кои се поврзани со нив со предметното вложување, а се под надзор на инспекторот, должни се да овозможат извршување на надзорот, да ги дадат потребните податоци и да го известат, односно да му овозможат услови за работа на инспекторот.

Правните и физичките лица должни се на барање на инспекторот во одреден рок да му достават или подготват податоци и материјали кои му се потребни за вршење на контролата.

## **7** **ВРАЌАЊЕ НА** **СРЕДСТВАТА**

Средствата наменети за спроведување на програмата ИПАРД се наменски и неповратни.

Доколку се утврди дека корисникот постапил спротивно на одредбите од овој правилник или ги прекршил одредбите на договорот склучен со агенцијата или на кој било начин ги прекршил правилата за искористување на средствата од програмата ИПАРД, агенцијата од корисникот ќе ги бара средствата назад.

Агенцијата ќе го извести корисникот за износот и бројот на сметката на кои корисникот е должен да ги врати средствата, на база на одлука за враќање на средствата.

Агенцијата ќе бара средствата да ѝ бидат вратени со одлука за враќање на средствата, и тоа со законска затезна камата од моментот на исплатата на средствата до моментот кога ќе бидат вратени, а согласно со уредбата за висината на стапката за затезна камата.

Агенцијата ќе бара од корисникот да ѝ ги врати средствата и во случај кога дошло до административни грешки на службениците.

Доколку корисникот не ги врати средствата назначени во одлуката за враќање на средствата, агенцијата ќе бара враќање на средствата со законска затезна камата од денот на донесувањето на одлуката за враќање на средствата до денот на нивното враќање, а во согласност со правилникот за висината на стапката за затезна камата.

Доколку корисникот не постапи во согласност со одлуката за враќање на средствата, агенцијата, заради заштита на своите права, ќе ги побара по судски пат.

Корисникот за кого е донесена одлуката за враќање на средствата заради утврдување на неправилности, ќе се наоѓа на листата на должници (црна листа) на агенцијата.

Листата на должници (црна листа) на која би се нашол корисникот поради причини наведени во претходната ставка, ќе биде објавена на огласната табла на агенцијата и на службената веб-страница на агенцијата.

Корисникот кој ќе се наоѓа на црната листа го губи правото на поднесување барање, односно правото за остварување национална поддршка или поддршка од фондовите на ЕУ.

## 8 ЗАБЕЛЕШКА

Во Република Македонија дефинирањето на подмерките, условите и потребните документи за аплицирање се во фаза на изработка. За илустрација, во анексот 1 е дадена листа на потребни документи (програма САПАРД) кои треба да ги достават барателите на финансиска поддршка, а се однесуваат на мерката инвестиции во земјоделските стопанства.



# АНЕКС 1

## ПОТРЕБНИ ДОКУМЕНТИ ЗА АПЛИКАЦИЈА ЗА ГРАНТОВИ ОД САПАРД ВО ХРВАТСКА

### **МЕРКА 1: ИНВЕСТИЦИИ ВО ЗЕМЈОДЕЛСКИТЕ СТОПАНСТВА**

#### **1. Апликантот поднесува пријава на образец ССП-1 (ССП-1)**

Заедно со пријавата на образец ССП-1 апликантот ги доставува и документите наведени подолу.

#### **2. Деловен план (инвестициска програма)**

- ▶ За инвестиции до 20.000 евра се поднесува деловен план на образец ССП-4.1.;
- ▶ За инвестиции поголеми од 20.000 евра се поднесува деловен план на образец ССП-4.2.

#### **3. Понуда за опрема, материјали, градежни работи и услуги**

- ▶ Една понуда за износ помал од 10.000 евра;
- ▶ Три понуди за износ поголем од 10.000 евра;
- ▶ Образец ССП-8 на кој е презентирана табела за споредба на понудите.

#### **4. Доказ дека апликантот е запишан во регистар на земјоделски производители**

- ▶ Копија од решението за упис во регистарот.

#### **5. Доказ дека апликантот е обврзник на ДДВ**

- ▶ Потврда од управата за јавни приходи дека апликантот е обврзник на ДДВ, не постара од 30 дена од денот на заверката до денот на поднесувањето на пријавата.

## 6. Доказ за регистрација

### ЗА ПРАВНИ ЛИЦА

- ▶ Извадок од судскиот регистар на трговските друштва, не постар од 30 дена од денот на поднесување на пријавата;
- ▶ Копија за основна дејност од Државниот завод за статистика;
- ▶ Копија од картонот на депонираните потписи, издаден и заверен од деловна банка, не постар од 30 дена од денот на издавањето до денот на поднесувањето на пријавата;
- ▶ Попис на задругари и/или кооперанти, заверен од страна на задругата, не постар од 30 дена од денот на издавањето до денот на поднесувањето на пријавата.

### ЗА ЗАНАЕТЧИИ

- ▶ Копија од решението;
- ▶ Копија од картонот на депонираните потписи, издаден и заверен од деловна банка, не постар од 30 дена од денот на издавањето до денот на поднесувањето на пријавата;
- ▶ Извадок од регистарот на занаетчиите, не постар од 30 дена од денот на издавањето до денот на поднесувањето на пријавата;
- ▶ Фотокопија од лична карта или друг документ на кој има ЕМБ.

### ЗА ФИЗИЧКИ ЛИЦА КОИ СЕ ОБВРЗНИЦИ НА ДДВ

- ▶ Потврда од банка за бројот на жиро-сметката, не постара од 30 дена од денот на издавањето до денот на поднесувањето на пријавата;
- ▶ Фотокопија од лична карта или друг документ на кој има ЕМБ.

## 7. Документи потребни за изградба или реконструкција на објекти

- ▶ Копија од важечка градежна дозвола, во случај на изградба или адаптација на објекти (градежна дозвола потребна е и кај набавката на опрема);
- ▶ Копија од важечка локациска дозвола, во случај на изградба на пластеник;
- ▶ Копија од проценка на трошоците на градба;
- ▶ Еколошки елаборат за влијание на околина, а доколку истиот не е потребен, тогаш се доставува потврда со опис на влијанието на околината издадена од Министерство за заштита на човекова околина;



- ▶ Копија од решението од МЗШВ, од Управата за ветеринарство за ускладеност со пропишаните ветеринарно-здравствени услови.

## **8. Документи за финансиска состојба на апликантот**

### **ЗА ПРАВНИ ЛИЦА**

- ▶ Биланс на состојбата на ден 31.12 од претходната финансиска година;
- ▶ Биланс на успехот за претходната финансиска година;
- ▶ Последен квартален извештај за тековната година;
- ▶ Пријава за порез на добивката за претходната година;
- ▶ Ревизорски извештај за претходната година (ако апликантот за тоа е законски обврзан);
- ▶ Потврда од суд дека апликантот не е под стечај или ликвидација, не постара од 30 дена од денот на поднесувањето на пријавата;
- ▶ Копија од пописот на основните (трајни) средства;
- ▶ Потврда за солвентност, не постара од 30 дена од денот на поднесувањето на пријавата.

### **ЗА ЗАНАЕТЧИИ И ЗА ФИЗИЧКИ ЛИЦА ВКЛУЧЕНИ ВО СИСТЕМ НА ДДВ**

- ▶ Пријава за данок на доход за претходната година;
- ▶ Биланс на состојбата на ден 31.12. од претходната финансиска година;
- ▶ Биланс на успехот за претходната финансиска година;
- ▶ Копија од книгата за приходи и трошоци за претходната година;
- ▶ Копија од пописот на основните (трајни) средства;
- ▶ Потврда за солвентност, не постара од 30 дена од денот на поднесувањето на пријавата.

### **ЗА СИТЕ АПЛИКАНТИ**

- ▶ Потврда од Управата за јавни приходи дека апликантот нема даночни долгови, не постара од 30 дена од денот на поднесувањето на пријавата;
- ▶ Доказ за способност на апликантот да ги спроведе вложувањата (гаранција од банка, договор за кредит или потврда од банка за состојбата на сметката);
- ▶ Полномошно заверено кај нотар, не постаро од 30 дена од денот на поднесувањето на пријавата, во случај апликантот да именувал полномошник.

## 9. Документи за докажување сопственост

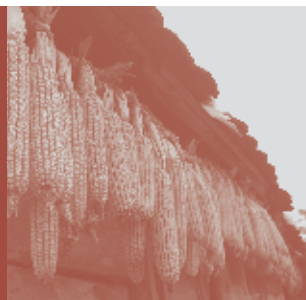
- ▶ Извод од катастар (имотен лист), не постар од 3 месеци од денот на издавањето до денот на поднесувањето на пријавата, како доказ дека објектите или замјиштето се наоѓаат во сопственост на апликантот;
- ▶ Доказ дека апликантот го користи предметното земјиште (договор за закуп, концесија или плодоуживање).

## 10. Документи за стручна оспособеност

- ▶ Во случај апликантот да не е запишан во регистарот на земјоделските производители најмалку две години, тогаш апликантот е должен да приложи еден од следните документи: договор за работа (кај што може да се види работното искуство во земјоделското производство на соодветни работи од најмалку 5 години) или свидетелство од земјоделско училиште или диплома од областа на агрономијата, ветерината, прехранбената технологија, заверено кај нотар, не постаро од 30 дена од денот на поднесувањето на пријавата.



# МЕТОДОЛОШКИ ПОСТАПКИ ПРИ ИЗРАБОТКА НА ИНВЕСТИЦИСКИ ПРОГРАМИ ЗА АПЛИКАЦИЈА ЗА ИПАРД



ДРАГАН ЃОШЕВСКИ<sup>1</sup>

## 1 ВОВЕД

Средствата од претпристапната помош на ЕУ за рурален развој (ИПАРД), за периодот 2007-2010, може да ги користат земји кои имаат статус на кандидати за членство во ЕУ. Во 2007 година тоа се три земји, и тоа: Турција, Хрватска и Република Македонија. Во претходниот финансиски период 2000-2006 година, кориснички на претпристапната помош за рурален развој беа 12 земји кандидати за членство во ЕУ. Во овој период фондот за рурален развој имаше кратенка САПАРД, а од 2007 година е со кратенката ИПАРД. Важно е да се напомене дека на почетокот на 2007 година, поради сè уште недонесена регулатива од страна на ЕУ, ниедна земја не може да ги користи средствата предвидени со регулативата бр.1085 од јули 2006 година. Се очекува во март/април 2007 година да се донесе спроведувачка регулатива која се однесува на регулативата бр.1085, со што ќе бидат исполнети нормативните услови за користење на средствата од ИПАРД.

Во процесот на подготовка на апликација за користење на средствата за рурален развој (САПАРД или ИПАРД), апликантите, покрај другите документи, должни се да поднесат и инвестициска програма за планираните вложувања. Искуството од земјите кои веќе ги користеле фондовите за рурален развој (Словенија, Бугарија, Хрватска) покажува дека во разни земји се користени различни методолошки постапки, при што во земјите наследнички на поранешна Југославија е користена иста методологија, која што е различна од методологијата користена во Бугарија.

<sup>1</sup> Д-р Драган Ѓошевски, редовен професор, Факултет за земјоделски науки и храна Скопје, катедра за економика и организација на земјоделството

Со оглед на тоа што Република Македонија се наоѓа во процес на институционална подготовка за користење на претпристапната помош за рурален развој и во овој момент не е определена методологија со која ќе бидат изработувани инвестициските програми, препорачуваме да се искористи искуството од Словенија и од Хрватска, што значи да се користи таканаречената заедничка методологија за изработка и оценување на економската оправданост од инвестирањето. Оваа методолошка постапка се користи во Словенија и во Хрватска, а исто така во изминатиот период во Република Македонија е користена оваа методологија, за сите кредитни линии во земјоделскиот сектор (кредитна линија од Светска банка, кредитна линија ИФАД и др.).

## 2 **ЗАЕДНИЧКА МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ИЗРАБОТКА НА ИНВЕСТИЦИСКИ ПРОГРАМИ**

Заедничката методологија за изработка и оценување инвестициски програми е изработена и објавена во 1989 година од страна на Здружението на банките на Југославија. Изработувачи на методологијата се Љубљанска банка Здружена банка од Љубљана и Економскиот институт од Загреб – Центар за инвестициски проекти.

Законска основа за користење на заедничката методологија во Република Македонија е Законот за изградба на инвестициски објекти (Сл. весник бр.15/90) и Законот за изменување и дополнување на законот за изградба на инвестициски објекти (Сл. весник бр.11/91).

Научните и стручните основи на Заедничката методологија потекнуваат од:

- ▶ Резултати од истражувања на научни институти и други институции проверени во пракса од поодделни банки и големите деловни системи;
- ▶ Кореспондентни решенија од меѓународни развојни и финансиски институции, првенствено од Светска банка и УНИДО;
- ▶ Методологија за оценување инвестициски програми од Љубљанска банка, Институт за економика на инвестиции, 1977 год.;
- ▶ Прирачник за планирање инвестициски проекти, Здружение на банките на Југославија и Економски институт Загреб, 1981 год. и др.



Прирачникот за примена на заедничка методологија се состои од следниве делови:

- 1.** Методолошки водич;
- 2.** Оперативно упатство за изработка на прединвестициски програми;
- 3.** Оперативно упатство за изработка на инвестициски програми;
- 4.** Оперативно упатство за изработка на извештај за проверка на инвестициски програми;
- 5.** Оперативно упатство за изработка на Извештај за изведување инвестициски проекти; и
- 6.** Оперативно упатство за изработка на Извештај за пратење ефекти од реализирани инвестиции.

Оперативното упатство за изработка на инвестициски програми ги содржи следниве делови:

- 1.** Резиме на инвестициската програма;
- 2.** Анализа на развојни можности и способности на инвеститорот;
- 3.** Анализа на пазарот на продажба;
- 4.** Технолошко-техничка анализа;
- 5.** Анализа на пазарот на набавка;
- 6.** Анализа на локација;
- 7.** Анализа на заштита на човековата околина;
- 8.** Финансиска анализа;
- 9.** Финансиско-пазарна оценка на проектот;
- 10.** Анализа на осетливоста;
- 11.** Збирна оценка на проектот.



## **2.1. ДЕТАЛНА РАЗРАБОТКА НА ЗАЕДНИЧКА МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ИЗРАБОТКА НА ИНВЕСТИЦИСКИ ПРОГРАМИ**

---

### **2.1.1. Резиме на инвестициската програма**

На почетокот на секоја инвестициска програма треба да се образложат причините за инвестирањето, а посебно треба да бидат објаснети: пазарните, технолошко-техничките, локациските, кадровските, организациските и финансиските карактеристики.

Резимето на инвестициската програма се состои од три дела, и тоа:

- 1.** Вовед;
- 2.** Одговорни лица за изработка и одговорни лица за изведување на програмата; и
- 3.** Резиме.

### **2.1.2. Анализа на развојни можности и способности на инвеститорот**

При изработка на инвестициски програми анализата на развојните можности и способности на инвеститорот треба да се прилагоди кон видот и карактерот на инвестицискиот проект. Со оглед на фактот што со оваа анализа инвеститорот треба аргументирано да покаже дека во одреден временски период е во состојба да го изведе планираниот обем на инвестицијата, потребно е структурно да се прикажат објективните и субјективните фактори на неговото досегашно работење и развој. Во таа смисла анализата се прилагодува кон карактеристиките на инвестицискиот проект кој може да биде:

- 1.** Освојување ново производство;
- 2.** Реконструкција на старо производство со или без зголемување на неговиот обем; и
- 3.** Проширување на старо производство со постојните технолошки решенија.

Наведените три типа инвестициски проекти претставуваат ориентир за структурирање на анализата на развојните можности и способности на инвеститорот. Така, на пример, анализата на пазарот на продажба во изминатиот период нема да биде толку релевантна, доколку се работи за сосема ново производство, но



ќе биде од исклучителна важност ако се работи за проширување на постојниот производен програм.

Бидејќи оваа анализа се темели главно на податоци од минатото, треба да се анализира што подолга временска серија, а најчесто за последните 3 до 5 години од работење. Истовремено треба да се биде внимателен во давањето оценка на развојните можности и способности на инвеститорот, зашто минатото се разликува од иднината, но сепак со податоците од минатиот период може до одреден степен да се даде таква оценка.

Структурно анализата на развојни можности и способности на инвеститори/правни лица се извршува во шест дела, и тоа:

- 1.** Општи информации за инвеститорот;
- 2.** Технолошко-технички услови и обем на производство;
- 3.** Положба на инвеститорот на пазарот на набавка и продажба;
- 4.** Квалификациска структура и број на вработени;
- 5.** Анализа на досегашното работење;
- 6.** Конечна оценка на развојните можности и способности на инвеститорот.

### **2.1.3. Анализа на пазарот на продажба**

Во овој чекор на изработката на инвестициска студија потребно е на кус начин да се прикажат сите карактеристични информации за пазарот на продажба на планираниот производ.

Структурата на анализата на пазарот на продажба во инвестициската студија ја сочинуваат следните делови:

- ▶ Опис на карактеристиките на планираниот производ;
- ▶ Оценка на побарувачката на пазарот на продажба;
- ▶ Оценка на понудата на пазарот на продажба;
- ▶ Процена на пласманот на планираниот производ.

Побарувачката, односно понудата, ја сочинува сумата на сите побарувачки на анализираниите производи и сумата на сите понуди на тие производи. Пласманот ја сочинува веројатната понуда на планираниот производ. За физичкиот и вредносниот израз на овие категории кој се обликува под дејство на пазарните за-



конитости и чинители, од пресудно значење е карактеристиките и можностите на производот да ги задоволат потребите и барањата на потрошувачите.

Резултатите од истражувањето се даваат вкупно за планираниот производ и спрема просторните белези на географската сегментација. Доколку е тоа битно за анализата, резултатите се даваат и спрема другите основи за сегментацијата. Бројот на годините на анализираниот период во истражувањето на пазарот, по правило, е еднаков на векот на проектот, или подолг, доколку е тоа значајно за проектот.

Интерпретација на резултатите на анализата се дава во нумерички и описен облик. Посебно е корисно да се прикажат структурални и динамички односи, добиени со примена на квантитативните и квалитативните методи врз документациската основа на истражувањето на пазарот на продажба, поради сложеноста и прецизноста на оценката. Потребно е и накусо да се наведе и применета метода на анализа и прогноза, со образложение зошто е применета таа метода. Документациска основа се изработува за секој производ, односно за неговата асортиманска група. Податоците се искажуваат во натурални единици, исклучително во еквивалентни натурални единици или вредносни единици.

#### **2.1.4. Технолошко-техничка анализа**

Овој дел на инвестициската програма треба да ја претстави целокупната анализа на техничките и технолошките аспекти на производството кое ќе се извршува по реализирање на инвестицијата.

Технолошкиот процес треба да се претстави редоследно во сите негови фази и да бидат пресметани проектните нормативи на влезните и излезните резултати, и тоа како по единица капацитет, така и за вкупниот капацитет на инвестици-



јата. Ова подоцна ќе послужи во финансиската анализа истите овие параметри да бидат финансиски вреднувани за да може да се утврди нејзината економска ефикасност.

Техничките податоци исто така ќе ги дадат потребните информации за постојаните (основните) средства, потребни за реализација на инвестицијата. Овие податоци во подоцнежната финансиска анализа ќе се користат за пресметка на вредноста на инвестицијата.

Доколку се работи за инвестициска програма со која ќе се оди на зголемување на капацитетот, оваа анализа треба да ги содржи постојните технолошки решенија и да објасни дали новата инвестиција ќе ја има истата технологија или, пак, истата ќе се разликува, со што ќе биде извршено подобрување на техничко и технолошко ниво. Техничките аспекти на оваа анализа се однесуваат на градежните објекти, опремата и механизацијата, неопходни за нормално функционирање на проектот.

Како и во другите делови на програмата, така и во техничко-технолошката анализа потребно е податоците да бидат прегледно претставени, односно покрај текстуалниот дел, табеларно да бидат наведени сите физички параметри кои се значајни за финансиската анализа.

Во инвестициите во земјоделството техничко-технолошката анализа ги опфаќа прашањата:

- 1.** Избор на соодветна раса во сточарството, односно сорта во растителното производство;
- 2.** Технолошки постапки во време на инвестицискиот период;
- 3.** Технолошки постапки во година на нормално користење на инвестицијата;
- 4.** Потребен број работници за извршување на технолошките процеси;
- 5.** Потребни објекти;
- 6.** Потребна опрема;
- 7.** Потребна механизација.

#### **2.1.5. Анализа на пазарот на набавка**

Анализа на пазарот на набавка во инвестициската студија претставува резиме на резултатите од посебната аналитичка студија за набавки.

За реализацијата на производството се потребни различни влезни резултати во вид на: енергија, сировини, материјали, делови и услуги.

Во зависност од карактеристиките на изворот на набавките, организацијата на набавките и другите елементи е дефинирана со содржината и структурата на анализата на пазарот на набавките.

Во резимето на анализата на пазарот на набавките треба да се утврдат:

- 1.** Процена на домашната потрошувачка на сировините по важните сегменти на потрошувачка;
- 2.** Добавувачите и расположливите количини на сировини, материјали, помошни материјали;
- 3.** Квалитет на сировините и материјалите;
- 4.** Цените на сировините и материјалите, роковите и континуитетот на испораките.

Врз основа на добиените резултати во анализата на пазарот на набавките, се дава оценка за подобноста на проектот од гледиште на можностите и условите за снабдување на планираното производство со потребните сировини и материјали.

### **2.1.6. Анализа на локацијата**

Еден од темелните предуслови за изведување на инвестицискиот проект е да се избере локација предвидена за дејност која е предмет на инвестирањето и таа да е урбанистички одобрена. Доколку постојат повеќе алтернативни локации, тие мора да се доработат претходно, во рамките на прединвестициски студии. Тоа значи дека во инвестициската судија во облик на резиме се даваат информации за избраната локација, која има карактер на оптимална локација од гледиште на инвестицискиот проект.

Бидејќи изборот на локацијата не влијае само на инвестициските, туку и на производните трошоци, понекогаш ќе биде потребно да се изработи и одделна студија за изборот на локацијата. Тоа по правило се однесува на нови проекти и на тие кои се локациски независни.

Информациите за изработка на резимето на анализата на локацијата во инвестициската студија се содржани во:



- 1.** Претходните анализи на алтернативните можности на локацијата на инвестицискиот проект (во некои случаи и во одделни студии);
- 2.** Претходните урбанистички информации (генерални и просторни урбанистички планови);
- 3.** Условите за уредување на просторот (урбанистички услови);
- 4.** Други информации за карактеристиките на просторот (инфраструктурната изграденост, климатските и други услови).

Во резимето на анализата на локацијата потребно е кусо да се образложат како макролокациските, така и микролокациските услови, во смисла на оправданоста на избраната локација, од една страна, и во смисла на правилна процена на трошоците кои се јавуваат во случајот на користење на избраната локација, од друга страна.

#### **2.1.7. Анализа на заштита на човековата околина**

Аспектите на заштитата на човековата околина сè повеќе добиваат на значење, а повеќето законски акти ги третираат прашањата за загадување на човековата околина.

Поради значењето, а и законските прописи, овие аспекти потребно е да бидат вклучени во инвестициските програми. За големите капацитети потребно е и изработка на посебен елаборат за влијанието на проектот на човековата околина. Сепак, за помалите инвестиции во земјоделството дел од овие прашања треба да бидат анализирани.

Еколошките аспекти на инвестициите треба да ги изанализираат следните прашања:

- 1.** Преглед на можните загадувања со функционирање на инвестицијата;
- 2.** Предлог-мерки и технички решенија за смалување и отстранување на загадувањата;
- 3.** Предлог-програма за следење на загадувањата;
- 4.** Насоки за евентуални постапки при можни зголемени загадувања.

Во инвестициите во примарното земјоделско производство прашањата за заштита на човековата околина ги следи наведените прашања. Загадувањата од

земјоделството можат да имаат значајно учество во вкупното загадување. Тоа доаѓа од одделни технолошки операции во кои се употребуваат разни хемиски средства (вештачки ѓубриња, заштитни средства, средства за дезинфекција и др) и други средства (добиточна крма), кои ја загадуваат човековата околина. Исто така, во самиот процес на производство се јавуваат производи кои имаат загадувачко дејство врз околината (арско ѓубре, органски отпадоци, мрши од добиток и др.).

Поголем обем на загадување се јавува кај инвестициите за подигање објекти за доработка и преработка на земјоделските производи, каде се јавуваат органски отпадоци од земјоделските производи, механички отпадоци од разни материјали за доработка, преработка и пакување, како и хемиски средства кои се користат во овие технолошки постапки.

Врз основа на технолошките решенија, потребно е да се презентираат еколошките аспекти преку погоренаведените прашања и да се прикажат табеларно.

### **2.1.8. Финансиска анализа**

Во претходните поглавја беа дефинирани физичките карактеристики на инвестицијата, физичките големини на потребните вложувања, обемот на планираното производство и количината потребни производни влезни резултати.

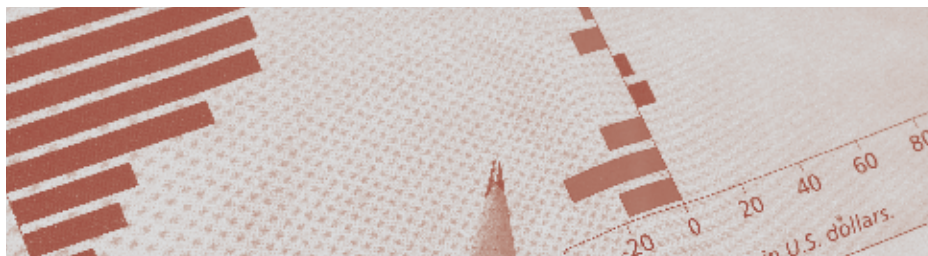
Во финансиската анализа различните количини ги сведуваме на вредносни големини. Со тоа сите ставки добиваат заеднички именител „вредност“, што овозможува нивно збирање, споредување, односно комплексен увид во состојбата. Во оваа анализа се употребуваат ПОСТОЈАНИ ЦЕНИ.

На почеток на секоја финансиска анализа потребно е да се утврди векот на инвестицискиот проект. Векот на инвестицискиот проект може оперативнo да се дефинира на различни начини, а најважни се:

- 1.** Технички век на проектот; и
- 2.** Економски век на проектот.

**Под технички век на проектот** се подразбира времето за коешто функционира предметот на инвестирање во рамките на инвестицискиот проект, без оглед на прифатливоста или неприфатливоста на неговите економски ефекти.





**Економски век на проектот** е период во којшто предметот на инвестирање функционира и дава економски прифатлив учинок (ефект). Оттука произлегува дека техничкиот век на проектот ја одразува трајноста на предметот на инвестирање, што најчесто значи постојани (основни) средства.

Обично економскиот век на проектот е пократок од техничкиот век на проектот, а многу ретко тие се поклопуваат. Така и е разбирливо да се очекува дека опремата ќе трае подолго време од времето во коешто дава економски прифатливи ефекти. Зато треба да се истакне дека при планирање инвестициски проекти потребно е да се води сметка за економскиот, а не за техничкиот век на проектот.

Должината на економскиот век на проектот зависи од повеќе фактори, а најчесто од:

1. Трајноста на постојаните (основните) средства;
2. Побарувачката за производи од инвестицискиот проект;
3. Трајноста на извори на сировини;
4. Временското ограничување на локацијата од аспект на просторно-урбанистички планови;
5. Динамиката на научно-техничкиот напредок итн.

Прв чекор во финансиска анализа претставува утврдување на висината на инвестициските трошоци (постојани и трајни обртни средства), потоа се забележуваат изворите на финансирање, како и обврските спрема нив.

Со вреднување на сите производни влезни и излезни резултати се добива увид за трошоците на работењето и финансиската успешност.

На крајот се пресметуваат биланс на успехот, финансиски тек на проектот, биланс на состојбата, коишто претставуваат информациска основа за оценка за оправданоста на инвестицијата.

### 2.1.9. Финансиско-пазарна оценка на проектот

Врз база на претходноизведените анализи на пазарот, технологијата, локациите, екологијата, изводливоста и финансиската анализа, се изработува комплексна финансиско-пазарна оценка на проектот, која може да биде:

- ▶ статичка и
- ▶ динамичка;

Во оценувањето на ефикасноста на проектот треба да се внимава на примената на инвестиции во реконструкцијата или модернизацијата. Имено, за оваа оценка треба да се тргне од информацијата за работењето на инвеститорот „со проектот“ и од хипотетичките прогнози за работењето „без проектот“. Разликата помеѓу ефектите од работењето „со“ и ефектите „без“, е всушност основата за оценка на ефикасноста на проектот.

#### 2.1.9.1. Статичка оценка

Кај статичката оценка се поаѓа од определени податоци земени од билансот на успехот, финансискиот тек и билансот на состојбата за „репрезентативната година во времетраењето на проектот“ (тоа е годината на нормалното работење, односно годината на нормалното користење на капацитетите). Од наведените податоци се пресметуваат статистички показатели на опременост и ефикасност на проектот. Притоа, показателите за проектот се споредуваат со соодветните податоци и показатели за веќе постоечките компании од групациите на кои им припаѓа инвестицискиот проект, односно инвеститорот, со цел да се добие подобар увид во релативната опременост и ефикасност на планираниот проект. Пожелно е показателите за проектот да бидат подобри од просекот во групацијата, а секако треба да бидат подобри од состојбата на инвеститорот „со проектот“ или од инвеститорот „пред инвестирањето“. Кај споредувањето на показателите треба да се има предвид дека директното споредување на вредносните показатели не е сосема коректно, затоа што податоците за инвестицијата и инвеститорите обично не се базираат на исти цени како податоците за цела гранка (во однос на податоците добиени од завршните сметки, како и други статистички информации).

#### 2.1.9.2. Динамичка оценка

Кај динамичката оценка се утврдува рентабилноста и ликвидноста на проектот. Појдовна информација за оваа оценка е финансискиот тек.



За анализа на ликвидноста, основа е директно финансискиот тек (бидејќи дава увид во финансискиот потенцијал), а анализата на рентабилноста поаѓа од таканаречениот „економски тек“. Економскиот тек има иста структура и динамика на приходи и расходи како и финансискиот тек, само во овој случај се исклучени показателите: *извори на финансирање* (на страната на приходите) и *обврски кон извориште на финансирање* (на страната на расходите). Со испуштањето на финансиските трансакции (кои означуваат само начин на финансирање на инвестицијата, а не влијаат на материјалната основица на проектот) од пресметката, економскиот тек дава увид во економскиот потенцијал на проектот.

#### 2.1.9.2.1 Оценка на рентабилноста

Во анализата на рентабилноста се користат следниве критериуми:

- ▶ Период на враќање на инвестициските вложувања;
- ▶ Сегашна нето-вредност на проектот;
- ▶ Интерна стапка на рентабилноста на проектот.

#### 2.1.9.2.2 Оценка на ликвидноста

Со анализата на ликвидноста се добива преглед на способноста за подмирување на сите доспееани финансиски обврски во поединечните години и во вкупниот економски век на проектот. Оценката за ликвидноста ја изведува планерот на инвестицискиот проект врз база на податоците за конструкцијата на финансирањето и од финансискиот тек, и тоа во три чекори:

1. Анализирање на денарската ликвидност во времето на изведувањето на проектот;
2. Утврдување на денарската ликвидност во економскиот век на проектот;
3. Утврдување на девизната ликвидност во економскиот век на проектот.



### 2.1.10. Анализа на осетливоста

Поради тоа што инвестицијата во својот животен век е под различни влијанија и промени, треба да се изработи анализа на осетливоста која дава увид во осетливоста на деловните резултати на инвестицијата и нејзината оправданост, ако одделни параметри во стварноста не се исти како прогнозираните.

Како и вкупната оценка на ефикасноста на инвестицискиот проект, така и анализата на осетливоста се изведува по статички и динамички пристап.

Во статичкиот пристап се применува методот на прагот на рентабилноста на проектот, при што се определува минимално прифатлива стапка на користењето на инсталираните капацитети на инвестицискиот проект.

Во динамичкиот пристап со анализата на осетливоста се утврдуваат критичните параметри во планираната инвестиција. Критичните параметри се тие каде нивната промена предизвикува голема промена на деловниот резултат и со тоа влијае на оправданоста на инвестицијата.

Анализата на осетливоста значи повторување на пресметувањето на рентабилноста (сегашната нето-вредност, интерната стапка на рентабилност и периодот на враќањето на инвестициските вложувања со менување одделни планирани податоци/показатели од економскиот тек на проектот). Притоа може да се менува само по еден параметар или повеќе од нив едновременно. Поради многу можни комбинации, менувањето на повеќе параметри, истовремено и со тоа обемното пресметување, бара употреба на компјутер.

Најчесто како критични параметри на инвестицијата се јавуваат:

- ▶ Висината на инвестициските трошоци;
- ▶ Динамиката, односно времето на изградба и времето на почеток на производство;
- ▶ Трошоците за сировините, репроматеријалите и енергијата;
- ▶ Продажната цена на завршните производи (реализација); и
- ▶ Обемот на производството и продажбата.

Со анализата на осетливоста ги утврдуваме параметрите кои се критични во планираната инвестиција. Најосетливите податоци треба внимателно да се испитаат и треба да се провери реалноста (сигурноста) на нивниот планиран (очекуван) обем.



Анализата на осетливоста може понатака да се дополни со анализа на ризикот, каде треба да се определат интервалите на можното движење на вредностите на критичните параметри, односно веројатноста да ја достигнат планираната вредност. Со вклучувањето на пресметката на веројатноста во анализата се пресметува и стапката на ризикот на инвестицискиот проект. Стапката на ризикот понатака влијае врз одлуката на инвеститорот за прифатливоста на проектот во однос на неговата ризичност и преговорите со финансиерите на инвестицијата, кои ја вклучуваат во цената на заемот и заедничките вложувања (на пример, за поризичните инвестиции се бара повисока каматна стапка за кредитите).

Анализата на ризикот е корисна за големите инвестициски зафати, а спрема Заедничката методологија не е задолжителна. Меѓутоа, анализата на осетливоста е задолжително да се изработи за сите проекти и се применува како во финансиско-пазарната оценка, така и во општествено-економската оценка.

## ИСКУСТВАТА ОД СЛОВЕНИЈА ПРИ ИЗРАБОТКА НА ИНВЕСТИЦИСКИТЕ ПРОГРАМИ ЗА САПАРД

Република Словенија прва од поранешните земји наследнички на Југославија почна да користи претпристапна помош за рурален развој. Во процесот на апликација, како и за оценување на инвестициските проекти, се користи заедничката методологија. Содржината на инвестициската

програма, како и методот на оценување зависат од тоа за која намена е проектот (за која мерка, инвестиции во земјоделски стопанства или преработка и маркетинг на земјоделски производи или рурална инфраструктура или диверзификација итн.). Во основа, методолошката постапка е следна:

### 1. РЕЗИМЕ

### 2. ОПИС НА ИНВЕСТИТОРОТ (АПЛИКАНТОТ)

- 2.1. Име и правен статус на апликантот
- 2.2. Визија, стратегија, цел, долгорочен развој
- 2.3. Работна сила и раководен тим на инвеститорот
- 2.4. Локација на инвеститорот

- 2.5. Развојни фази на инвеститорот
- 2.6. Производен програм
- 2.7. Структура на финансирање на инвеститорот
- 2.8. Други податоци за инвеститорот

### 3. АНАЛИЗА НА ПРОИЗВОДСТВОТО

- 3.1. Оценка на моменталниот обем на производството и тренд на развој
- 3.2. Стапка на пораст, конкуренција, пазарни цели, пазарна стратегија, асортиман за продажба
- 3.3. Зависност од стопански движења
- 3.4. Опис на постојната технологија
- 3.5. Правна регулатива (директиви на ЕУ, сертификати, стандарди)
- 3.6. Набавки, близина на пазари, поврзаност со други производители
- 3.7. Финансиска состојба

### 4. АНАЛИЗА НА ЦЕЛНИТЕ ПАЗАРИ

- 4.1. Определување на целните пазари
- 4.2. Демографија
- 4.3. Психологија
- 4.4. Цена, квалитет, амбалажа, начин на нарачки, однос со купувачите, способност за кредитирање
- 4.5. Големина и тренд на развојот на целниот пазар

### 5. КОНКУРЕНЦИЈА

- 5.1. Споредбена анализа на конкуренти
- 5.2. Преглед на најголемите конкуренти

### 6. ПОБАРУВАЧКА

- 6.1. Име на производот, слоган, графика
- 6.2. Продажни активности и стратегија
- 6.3. Пазарно комуницирање
- 6.4. Стратешки партнерства



## **7. ТЕХНОЛОГИЈА НА ПРОИЗВОДСТВОТО**

7.1. Искористеност на производните капацитети

7.2. Поврзаност со примарното производство

7.3. Опрема и технологија

7.4. Потреба од работна сила

7.5. Контрола на квалитетот

7.6. Заштита при работа (ХТЗ)

7.7. Информациски систем

## **8. УПРАВУВАЊЕ И РАКОВОДЕЊЕ**

8.1. Клучни кадри

8.2. Потреба од кадри

8.3. Органограм

## **9. ФИНАНСИСКА АНАЛИЗА**

9.1. Прогноза на финансиските пресметки во проекцијата

9.2. Извори на финансирање на инвестицијата

9.3. Биланс на состојба (без инвестицијата, со инвестицијата и разлика)

9.4. Биланс на успех (без инвестицијата, со инвестицијата и разлика)

## **10. ОЦЕНКА НА ИНВЕСТИЦИЈАТА**

10.1. Статичка оценка

10.1.1. Економски тек на проектот

10.2. Динамичка оценка

10.2.1. Финансиски тек на проектот

10.2.2. Период на враќање

10.2.3. Сегашна нето-вредност

10.2.4. Интерна стапка на рентабилност

## **11. ПРИЛОЗИ**

# 4

## ИСКУСТВАТА ОД БУГАРИЈА ПРИ ИЗРАБОТКА НА ИНВЕСТИЦИСКИТЕ ПРОГРАМИ ЗА САПАРД

Република Бугарија започна да ја користи програмата САПАРД од 2001 година. Во фискалниот период 2000-2006 година годишната сума, којашто Бугарија ја добиваше од програмата САПАРД, изнесува околу 52 милиони евра. Во планот за рурален развој беа избрани четири

приоритетни области, и тоа:

**А)** Подобрување на условите за производство, преработка и маркетинг на земјоделски производи, а во оваа област се вклучени:

- ▶ **Мерка 1.1.** Инвестиции во земјоделски стопанства
- ▶ **Мерка 1.2.** Подобрување на преработка и маркетинг на земјоделски производи
- ▶ **Мерка 1.3.** Развој на агроеколошко земјоделско производство
- ▶ **Мерка 1.4.** Инвестиции во шумски стопанства
- ▶ **Мерка 1.5.** Создавање групи на производители
- ▶ **Мерка 1.6.** Управување со водени ресурси;

**Б)** Со приоритетната втора област се дополнуваат дејностите избрани во првиот приоритет за подобрување на конкурентската способност на фармите и претпријатијата за преработка. Во оваа област се следните мерки:

- ▶ **Мерка 2.1.** Развој и диверзификација на економските дејности и создавање услови за алтернативни приходи
- ▶ **Мерка 2.2.** Заштита на културното наследство и традиции
- ▶ **Мерка 2.3.** Развој и подобрување на руралната инфраструктура;

**В)** Третата приоритетна област е насочена кон развој на човечките ресурси и во неа има само една мерка, и тоа:

- ▶ **Мерка 3.1.** Подобрување на професионалната обука;

**Г)** Четвртата приоритетна област вклучува техничка помош.



Изработката на инвестициска програма е зависна од тоа за која мерка се однесува, но во глобала структурата е следна:

## **1. ВОВЕД**

1.1. Краток опис на проектот

1.2. Очекувани резултати по завршувањето на проектот

## **2. ОПИС НА КАНДИДАТОТ И ОСТВАРЕНИТЕ РЕЗУЛТАТИ ОД НЕГОВАТА ДЕЈНОСТ**

2.1. Кратка информација за дејноста на кандидатот

2.2. Правен статус

2.3. Организациона структура

2.4. Конкуренција

2.5. Пазари на кои работи кандидатот

## **3. ИЗВОРИ НА ФИНАНСИРАЊЕ И ЕТАПИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИЈА НА ПРОЕКТОТ**

3.1. Извори на финансирање

3.2. Етапи при реализација на проектот

3.3. Етапи за реализација на проектот при исплаќање делови од инвестицијата

3.4. Опис на постојната состојба на инвестицијата во случаи кога кандидатот веќе има завршено етапа на проектот

3.5. Добавувачи (постојни и идни)

3.6. Купувачи (постојни и идни)

## **4. ФИНАНСИСКО-ЕКОНОМСКИ СТАТУС – ПРИХОДИ И РАСХОДИ**

4.1. Приходи

4.1.1. Приходи од дејноста

4.1.2. Други приходи

4.2. Расходи

4.2.1. Расходи за дејноста

4.2.2. Финансиски расходи

4.2.3. Други расходи

4.3. Цена на чинење по единица производ

## 5. ПРОГНОЗА НА НЕТО-ПАРИЧЕН ТЕК НА ПРОЕКТОТ И ДРУГИТЕ ДЕЈНОСТИ НА КАНДИДАТОТ

5.1. Прогноза на нето-паришен тек на проектот

5.2. Прогноза на нето-паришен тек на други дејности на кандидатот.

Оценката на оправданоста на вложувањата, односно критериумите за оценка на инвестициската програма, се:

1. Сегашна нето-вредност (за мерка 01, мерка 02 и мерка 03)  $> 0$
2. Интерна стапка на рентабилност за мерка 01 и мерка 03  $> 6\%$
3. Интерна стапка на рентабилност за мерка 02  $> 9\%$
4. Индекс на рентабилност  $> 1,0$
5. Период на враќање (мерка 01, 02 и 03)  $< 5$  или  $10$  години во зависност од инвестицијата
6. Коефициент на ефективност за мерка 01  $> 1,1$
7. Коефициент на ефективност за мерките 02 и 03  $> 1,0$

## 5. ИСКУСВАТА ОД ХРВАТСКА ПРИ ИЗРАБОТКА НА ИНВЕСТИСКИТЕ ПРОГРАМИ ЗА САПАРД

Методологијата за изработка на инвестициски програми за потребите на програмата САПАРД во Хрватска е зависна од висината на инвестициите и од намената на инвестицијата. За инвестициски проекти до 20.000 евра се применува поедноставен облик, а за вложувања поголеми од 20.000 евра се изработува комплетна инвестициска програма според заедничката методологија и на обрасци кои се пропишани за таа цел.

Процената на инвестициската програма се прави на база на следните економски показатели:

- ▶ Однос на обврските и капитал (главница)  $\leq 2,33$
- ▶ Коефициент на задолженост  $\leq 0,7$
- ▶ Показател на тековната ликвидност  $\geq 0,9$



- ▶ Показател на забрзаната ликвидност  $\geq 0,6$
- ▶ Покриеност на трошокот за камата  $\geq 2,0$
- ▶ Профитна бруто-маржа  $\geq 0,4$
- ▶ Нето-маржа  $\geq 0,025$
- ▶ Оперативна профитна маржа  $\geq 0,05$
- ▶ Поврат на сопствениот капитал  $\geq 0,5\%$
- ▶ Поврат на вкупниот имот  $\geq 0,3\%$
- ▶ Показател за искористеност на ос. сред.  $\geq 0,4$
- ▶ Интерна стапка на рентабилноста  $\geq 4,0\%$
- ▶ Процената на инвестициската програма се врши преку процена на инвеститорот и процена на проектот, и тоа:
  - ▶ За проекти до 20.000 евра на физички и правни лица кои не водат сметководствена евиденција, како трговските друштва, процената се заснова на односот на обврски и капитал во првата планирана финансиска година, а процената на проектот се заснова на интерна стапка на рентабилност која се пресметува за период од планирани 5 финансиски години;
  - ▶ За проекти до 20.000 евра на трговски друштва процената на инвеститорите се заснова на односот помеѓу обврските и капиталот и коефициентот на задолженост во првата финансиска година, како и на показателот на тековна ликвидност и показателот на забрзана ликвидност во финансиската година пред поднесувањето на апликацијата. Процената на проектот се заснова на интерна стапка на рентабилност која се пресметува за период од 5 планирани финансиски години;
  - ▶ За проекти над 20.000 евра на физички и правни лица кои не водат сметководствена евиденција, како трговските друштва, процената на инвеститорите се заснова на односот на обврски и капитал во првата планирана финансиска година, а процената на проектот се заснова на интерна стапка



на рентабилност која се пресметува за период од планирани 5 финансиски години и показателот за искористеност на основните средства кој се пресметува за 3 планирани финансиски години;

- За проекти над 20.000 евра на трговски друштва процената на инвеститорите се заснова на односот помеѓу обврските и капиталот и коефициентот на задолженост во првата финансиска година, како и на показателот на тековна ликвидност и показателот на забрзана ликвидност во финансиска година пред поднесување пријава, оперативна маржа на профитот и враќање на вкупниот имот, што се пресметуваат во финансиска година пред поднесување на апликацијата, а проценката на проектот се заснова на интерна стапка на рентабилност која се пресметува за период од 5 планирани финансиски години, и показател за искористеност на основните средства што се пресметува во 3 планирани финансиски години.

## ЗАКЛУЧОЦИ

- Инвестициската програма потребна за апликација за програмата САПАРД (ИПАРД) на ЕУ е задолжителен документ за сите апликанти и за сите мерки за кои аплицираат;
- Методологијата за изработка на инвестициска програма е зависна од тоа за кој износ на средства се однесува и за која мерка. За инвестиции со помал износ (20.000-50.000 евра) се изработува поедноставна инвестициска програма, а за инвестициски проекти со повисоки износи се прави детална инвестициска програма;
- Критериумите за оценување на оправданоста на вложувањата зависат од мерката за која се однесува програмата. За мерките диверзификација, органско производство, заштита на културното наследство, развој на еколошкото производство и др., критериумите за оценка на оправданоста се поблагии. За инвестиции во преработка на земјоделски производи и маркетинг критериумите за оценка на оправданоста се построги;
- Методолошката постапка за изработка на инвестициски проекти во земјите од поранешна Југославија, кориснички на програмата САПАРД, Словенија



и Хрватска, е многу слична и таа се заснова на таканаречената заедничка методологија за изработка и оценување на оправданоста на вложувањата. Во Бугарија се применува различна методологија од Словенија и од Хрватска за изработка на инвестициски програми. Оценката на оправданоста на вложувањата кај сите земји се заснова на динамички методи, и тоа: сегашна нето-вредност, интерна стапка на рентабилност, и период на враќање на вложувањата.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Ekonomski institut - Zagreb(1981) Zdruzenje banka- Priručnik za planiranje investicijskih projekata. Jugoslavija-Beograda, Privredna štampa-Beograd.
2. FAO Investment centre(1991) Financial analysis in agricultural project preparation.
3. FAO Investment centre(1993) Guidelines for the design of agricultural investment project.
4. Ѓошевски Д., Георгиев Н., Димитриевски Д.(2004) **Прирачник за изработка на инвестициони програми**. Скопје, Факултет за земјоделски науки и храна, Универзитет „Св.Кирил и Методиј“.
5. Ѓошевски Д., Георгиев Н., Димитриевски Д.(2005) **Прирачник за изработка на Извештај за проверка на инвестициони програми**. Скопје, Факултет за земјоделски науки и храна, Универзитет „Св.Кирил и Методиј“.
6. Податоци од интернет страни на Министерство за земјоделство на Бугарија, Словенија и Хрватска.



## БИОГРАФИИ

**Марија Стамболиева** е родена на 29.03.1980 год. Во 2003 година дипломирала на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје како најдобар студент на генерацијата. Во октомври, 2006 г., успешно ги завршува европските студии на Универзитетот во Хамбург, Германија, и се здобива со титулата магистер по европски прашања, и тоа повторно како најдобар студент на генерацијата. Уште од својата 16 година се активира во цивилниот сектор како волонтер во различни граѓански здруженија. Има искуство како активист и тренер, стекнато низ работа на бројни домашни и меѓународни проекти, учество на конференции, семинари и тренинзи во земјава и во странство. Моментално е член на Советодавното тело на Европскиот младински форум и на Советот за младинска политика при Советот на Европа.

**Мате Ѓорѓиевски** е роден на 20.05.1980 год. Во 2003 година дипломирал на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, со просечен успех 9,51. Во декември, 2005 година, успешно ги завршува магистерските студии на Универзитетот во Болоња, Италија, на темата „Европски институции и политики“. Магистрирал со тезата „Претристапните фондови на ЕУ - колку се ефикасни?“. За време на студиите е активен член на студентските здруженија АЕЖЕЕ-Скопје и ЕЛСА, а како тренер е вклучен во проектот „Школа за демократија“ на Фондацијата Институт отворено општество Македонија. Во периодот 2003-2004 е ангажиран како правен советник во граѓанската асоцијација ОХО. Моментално е вработен во Секретаријатот за европски прашања, при Владата на Република Македонија.

**Васко Христовски**, роден 1958 година, завршил економски факултет и постдипломски студии - меѓународна економија. Работи во надворешна трговија.

**Петар Теов,** роден 1974 година, дипломиран машински инженер, магистар по јавна политика и менаџмент на Универзитетот Питсбург, постдипломски центар во Скопје. Од 2002 до 2003 г. работел како советник во Кабинетот на градоначалникот на Општина Карпош, а од 2006 г. како советник за локален економски развој и информатика во Општина Карпош.

**Марија Рајковчевска,** родена 1972 година, инженер за земјоделски науки и производство на храна. Работела како биотехничар во УСО „Никола Карев“ - Скопје. Работи како консултант.

**Валентина Ѓошевска,** родена 1966 година, дипломирала на Земјоделскиот факултет во Скопје на лозароовоштарска насока и градинаро-цвеќарска насока. Работи во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, како раководител на секторот за финансиска поддршка и рурален развој.

**Драган Ѓошевски,** роден 1961 година, дипломиран земјоделски инженер, магистрирал агроекономија, а подоцна докторирал по агроекономски науки. Редовен професор на Факултетот за земјоделски науки и храна во Скопје. Има објавено голем број трудови во земјата и во странство од областа на трошоци и приходи на разни земјоделски култури.





