

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

**DIPLOMSKO DELO**

**SREDSTVA PRORAČUNA EU NAMENJENA REPUBLIKI MAKEDONIJI:  
DOSEDANJI TRENDI IN PERSPEKTIVE**

Ljubljana, avgust 2008

MILA MARKOVSKA



## **IZJAVA**

Študentka Mila Markovska izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr. Mojmirja Mraka, in dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 25.08.2008

Podpis: \_\_\_\_\_



# KAZALO

<b>UVOD</b>	<b>1</b>
<b>1 KOHEZIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE IN NJENI INSTRUMENTI</b>	<b>2</b>
1.1 Namen in njeni začetki	2
1.2 Načela kohezijske politike Evropske Unije	3
1.3 Cilji in instrumenti kohezijske politike	4
1.4 Klasifikacija instrumentov kohezijske politike	5
1.5 Evolucija instrumentov kohezijske politike	7
1.5.1 Programsko obdobje 1989-1993	7
1.5.2 Programsko obdobje 1994-1999	7
1.5.3 Programsko obdobje 2000-2006	7
1.5.4 Programsko obdobje 2007-2013	8
1.6 Koncept absorpcije sredstev kohezijske politike	9
<b>2 REPUBLIKA MAKEDONIJA IN NJENI ODNOSI Z EVROPSKO UNIJO</b>	<b>10</b>
2.1 Ključni dejavniki	10
2.2 Odnosi Republike Makedonije z Evropsko Unijo	12
2.2.1 Mejniki v odnosih med Evropsko Unijo in Republiko Makedonijo	12
2.2.2 Pogodbeni odnosi	14
2.2.2.1 Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum	14
2.2.2.2 Drugi pogodbeni dogovori	14
2.2.3 Glavni cilji in vsebinska področja podpore EU Makedoniji	14
<b>3 PROGRAMI FINANČNE POMOČI EVROPSKE UNIJE NAMENJENI REPUBLIKI MAKEDONIJI</b>	<b>17</b>
3.1 Obdobje po pridobivanju neodvisnosti 1990-1999	17
3.1.1 PHARE	18
3.1.2 ECHO	19
3.2 Obdobje stabilizacije in pridruženja 2000-2006	22
3.2.1 CARDS	23
3.2.2 TAIEX	27
3.2.3 TWINNING	28
3.3 Predpristopno obdobje 2007-2013	28
3.3.1 IPA	29
3.3.2 Programi skupnosti	33
3.3.3 Drugi programi	33
<b>4 OCENA UPORABE FINANČNE POMOČI EVROPSKE UNIJE</b>	<b>34</b>
<b>SKLEP</b>	<b>35</b>
<b>LITERATURA IN VIRI</b>	<b>37</b>

## **KAZALO TABEL**

Tabela 1: Obseg sredstev proračuna EU za kohezijsko politiko po posameznih srednjeročnih finančnih perspektivah EU (v mrd EUR) .....	5
Tabela 2: Struktura celotne pomoči EU, namenjene Republiki Makedoniji v obdobju 1992–2006 .....	17
Tabela 3: Pregled pomoči EU, namenjene Makedoniji v obdobju 1991–2001 (v mio EUR) .....	18
Tabela 4: Pregled finančne pomoči programa PHARE v obdobju 1992–2000 (v mio EUR) .....	19
Tabela 5: Pomoč EU, ki jo upravlja EAR v Republiki Makedoniji* .....	23
Tabela 6: Pregled finančne pomoči CARDS – nacionalni program v obdobju 2002–2006 (v mio EUR) .....	24
Tabela 7: Predpristopni instrument IPA za obdobje 2007–2009 (v mio EUR) .....	30
Tabela 8: Finančna alokacija pomoči IPA za čezmejno sodelovanje po večletnem indikacijskem planskem dokumentu za obdobje 2007–2009 (v mio EUR) .....	32

## **KAZALO SLIK**

Slika 1: Pregled finančne pomoči ECHO v obdobju (1992–1996) .....	20
Slika 2: Prikaz ECHO pomoči za notranjo krizo v letu 2001 (izvedena v obdobju 2001–2003) .....	22
Slika 3: Okvir za programiranje: organizacijska shema za države kandidatke .....	30

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC S PREVODI

<b>Kratica</b>	<b>Angleški izraz</b>	<b>Slovenski izraz</b>
<b>ATA</b>	Technical and Administrative Assistance Facility	Program za oskrbo administrativnih in tehničnih del
<b>CAFAO</b>	Customs and Fiscal Assistance Office	Urad za carino in fiskalno podporo
<b>CARDS</b>	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability	Pomoč EU za obnovo, razvoj in stabilizacijo
<b>EAR</b>	European Agency for Reconstruction	Evropska Agencija za rekonstrukcijo
<b>EAFRD</b>	European Agricultural Fund for Rural Development	Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja
<b>EAGGF</b>	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
<b>ECHO</b>	Humanitarian Aid Department	Urad za humanitarno pomoč
<b>EFF</b>	European Fisheries Fund	Evropski ribiški sklad
<b>EIB</b>	European Investment Bank	Evropska investicijska banka
<b>ENP</b>	European Neighbourhood Policy	Evropska sosedska politika
<b>ERDF</b>	European Regional Development Fund	Evropski sklad za regionalni razvoj
<b>ESF</b>	European Social Fund	Evropski socialni sklad
<b>EU</b>	European Union	Evropska Unija
<b>FIFG</b>	Financial Instrument for Fisheries Guidance	Finančni instrument za usmerjanje ribištva
<b>FP7</b>	Seventh research framework programme	Sedmi raziskovalni okvirni program
<b>IPA</b>	Instrument for Pre-accession Assistance	Instrument predpristopne pomoči
<b>ISPA</b>	Instrument for Structural Policies for Pre-accession	Instrument predpristopnih strukturnih politik
<b>PHARE</b>	Poland Hungary Aid for Reconstruction of Economies	Pomoč za gospodarsko prestrukturiranje v državah Srednje in Vzhodne Evrope
<b>PKI</b>	CPI – Competitiveness and innovative Programme	Program za konkurenčnost in inovacije
<b>SAPARD</b>	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development	Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja
<b>STAP</b>	Technical and Administrative Support Fund	Sklad za tehnično in administrativno podporo

»se nadaljuje«

»nadaljevanje«

<b>Kratica</b>	<b>Angleški izraz</b>	<b>Slovenski izraz</b>
<b>TAIEX</b>	Technical Assistance Information Exchange Office	Urad za izmenjavo informacij o tehnični pomoči
<b>TEMPUS</b>	Trans-European Mobility Scheme for University Studies	Transevropski program izmenjave univerzitetnih študentov

# UVOD

Kohezijska politika EU je namenjena za zmanjšanje vrzeli med bogatimi in revnimi, ali bolj natančno, za zmanjšanje ekonomskih in socialnih nesorazmerij med regijami. Namenjena ji je tretjina proračuna EU. Kohezijska politika EU se izvaja v okviru strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in različnih pobud. Vsak sklad oziroma pobuda je namenjena točno določenim področjem pomoči, vsakemu pa je pred začetkom finančne perspektive tudi natančno določen obseg finančnih sredstev. Sredstva se porabijo za sofinanciranje najrazličnejših razvojnih projektov in programov, predvsem v najmanj razvitih regijah EU.

Odpravljanje razlik v stopnji gospodarske razvitosti, tako med državami članicami, kot tudi notranjih razlik med regijami v posameznih članicah ter kandidatkami in potencialnimi kandidatkami, je za EU vse pomembnejše. Podpora regionalnemu razvoju narašča hkrati s širitvami EU.

Države pristopnice na področju ekonomskega razvoja zaostajajo za sedanjimi članicami. Potrebe držav pristopnic so v vseh pogledih izjemno visoke, tako v infrastrukturi, industriji in storitvah, kot tudi na področju malega gospodarstva, kmetijstva in okolja.

EU zagotavlja posebej usmerjeno finančno pomoč državam kandidatkam in potencialnim državam kandidatkam ter omejeno pomoč novim državam članicam, namenjeno za podporo pri pospeševanju političnih, gospodarskih in institucionalnih reform. Vzporedno s pogajalskim procesom EU zagotavlja predpristopno finančno pomoč državam kandidatkam. Odgovornost za usklajenost med instrumenti je razdeljena med Evropsko komisijo in državo kandidatko.

Cilj diplomske naloge je prikazati finančna sredstva proračuna EU namenjena razvoju Republike Makedonije. V svoji diplomski nalogi tako želim predstaviti pomembnost finančne pomoči proračuna EU pred vstopom države Makedonije v Unijo. Naloga je sestavljena iz četrtil poglavij. V prvem poglavju predstavljam kohezijsko politiko EU; njen namen in njene začetke, osnovna načela, klasifikacijo in evolucijo instrumentov vodenja kohezijske politike ter koncept absorpcije kohezijskih sredstev. V drugem poglavju bom na kratko opisala odnos med EU in Republiko Makedonijo preko mehanizmov in dokumentov organov EU, ki temeljijo na stabilizacijsko-asociacijskem procesu. V tretjem delu se bom osredotočila na instrumente finančne pomoči EU namenjene Makedoniji, porazdeljene v tri programska obdobja. Prvo programsko obdobje je obdobje po pridobivanju neodvisnosti, to je v letih 1990-1999. V tem obdobju bom prikazala obseg finančnih pomoči EU namenjeni Makedoniji. Poleg obsega bom predstavila vsak instrument posebej ter značilnosti in pomen programa Phare in ECHO. Drugo programsko obdobje je obdobje stabilizacije in pridruževanja in se nanaša na leta 2000-2006. Za to obdobje bom prav tako prikazala obseg finančne pomoči EU, namenjeni Makedoniji in instrument CARDS. Zadnje, tretje programsko obdobje, pa je predpristopno obdobje in se nanaša na leta 2007-2013. V tem delu bom predstavila instrument

IPA in ostale instrumente, kot so PKI in FP7. V četrtem delu diplomske naloge se bom posvetila oceni uporabe finančne pomoči EU namenjene Makedoniji in dejstvu, zakaj je Makedonija imela določene težave pri porabi teh sredstev.

Na koncu diplomske naloge bom namenila nekaj besed pomenu predpristopnih finančnih pomoči za Makedonijo – poskušala bom odgovoriti na vprašanja, zakaj je pomembna njihova uporaba ter zakaj je članstvo Makedonije v EU velikega pomena za celotno regijo in za Makedonijo.

# **1 KOHEZIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE IN NJENI INSTRUMENTI**

## **1.1 Namen in njeni začetki**

EU je ena najpremožnejših ekonomskih regij na svetu, vendar se razlike med in v državah članicah povečujejo, posebej če gledamo različne regije v sami Uniji. Zato države članice izvajajo evropsko kohezijsko politiko, financirano iz evropskih skladov (strukturni skladi in Kohezijski sklad), ki odražajo solidarnost med državljani EU (Mrak, 2004, str 10).

EU porabi okoli tretjino svojega proračuna za finančno pomoč, ki je namenjena manj razvitim in bolj revnim regijam. Kohezijska politika namenja sredstva za razvojne projekte držav članic EU. Ta sredstva so pomembna zato, ker ne nadomeščajo sredstev države, ampak predstavljajo dodatni denar, ki ga država oziroma regija nameni za svoj razvoj. Poudariti velja, da so evropska kohezijska sredstva namenjena najmanj razvitim delom Unije. Kohezija je namenjena za zmanjšanje vrzeli med bogatimi in revnimi, ali bolj natančno, za zmanjšanje ekonomskih in socialnih nesorazmerij med regijami. Glavni namen politike solidarnosti je spodbujati enotni trg in popraviti vsa neravnovesja s strukturnimi ukrepi, ki pomagajo zaostalim regijam ali industrijskim sektorjem, ki so v težavah. Primarni cilj kohezijske politike EU je zmanjšanje ekonomskih in socialnih razlik med različnimi regijami v Skupnosti. Izvedba kohezijske politike vsebuje veliko število razvojnih aktivnosti, programov in iniciativ vseh držav članic EU, lokalnih avtoritet in družb, ki so koordinirane in kofinancirane s strani EU.

Obstajajo trije razlogi, zaradi katerih kohezija predstavlja enega od ključnih ciljev EU:

1. Iz ekonomskega vidika gre za to, da v liberalnem tržnem gospodarstvu tržne sile posamično ne morejo dolgoročno odpraviti regionalnih težav. Trg bo vedno usmerjen tja, kjer ima stalni dotok strank in se pričakuje najvišja profitna marža. Zato po EU pogosto vidimo jedro z zelo aktivnim in uspešnim gospodarstvom, obkroženo s podeželjem, ki ni zmožno priti do zaželenega primerljivega življenjskega standarda. Vendar neizkoriščeni

viri v periferiji (pretežno človeški kapital) lahko prispevajo k povečani rasti in večji produktivnosti, če se uporabljajo bolj učinkovito. Kohezija pripomore k temu.

2. Iz socialnega vidika gre za to, da vsak poskus zmanjšanja dolgoročnega trenda migracije ljudi iz podeželja v urbano jedro lahko prispeva k zmanjšanju urbanih problemov, kot so prezasedenost, prometna preobremenjenost in kazniva dejanja.
3. Iz političnega vidika gre za to, da ima oseba pravico do pritožbe in da mora vsak posameznik v družbi imeti možnost souporabe družbenega premoženja. Kohezija in zmanjšanje vrzeli med bogatimi in revnimi bo prispevala k bolj enakopravni Evropi, kakršna je bila mišljena že na samem začetku pred petdesetimi leti.

## 1.2 Načela kohezijske politike Evropske Unije<sup>1</sup>

Evropska kohezijska politika deluje na osnovi nekaterih načel, ki jih morajo države članice upoštevati, če želijo za svoje razvojne projekte pridobiti sredstva iz strukturnih skladov.

Osnovna načela, na katerih temelji kohezijska politika, so:

- Načelo partnerstva; Načelo partnerstva združuje partnerstvo med Evropsko komisijo in državo članico, pa tudi partnerstvo med državo in različnimi akterji znotraj nje. Načelo partnerstva vključuje pripravo, izvajanje, spremljanje in vrednotenje pomoči EU. Države članice morajo v proces programiranja (kar pomeni načrtovanje za posamezno finančno obdobje) na vseh stopnjah vključiti tudi relevantne partnerje. Vključitev partnerjev v proces programiranja pomeni vplivanje na vsebino prednostnih nalog in uspešnejše izvajanje dejavnosti, saj bodo tudi partnerji sami med izvajalci oziroma nosilci projektov, ki se bodo potegovali za sredstva iz naslova evropske kohezijske politike. Kot partnerji lahko sodelujejo tudi nevladne organizacije, ki pa v splošnem s sodelovanjem z vladami niso zadovoljne, saj naj bi jim te pripisale zgolj obrobno vlogo v procesu.
- Načelo programiranja; Načelo programiranja oziroma načrtovanja programov pomeni proces organiziranja, odločanja in financiranja z namenom večletnega izvajanja skupnih dejavnosti države in EU za doseg ciljev kohezijske politike. Programiranje z drugimi besedami pomeni načrtovanje za katere namene in koliko sredstev bo država/regija porabila. Porabo mora namreč načrtovati vnaprej, kar pomeni, da morajo biti programski dokumenti pripravljene pred začetkom finančne perspektive. Nato se sredstva dodeljujejo na osnovi pridobljenih dokumentov, ki so rezultat pogajanj med Evropsko komisijo in državo/regijo.

---

<sup>1</sup> Poudariti je treba, da se ta osnovna vodila nanašajo izrecno na vodenja sredstev iz strukturnih skladov, medtem ko so za sredstva iz Kohezijskega sklada smernice poenostavljene.

- Načelo koncentracije; Načelo koncentracije pomeni osredotočanje sredstev iz namena kohezijske politike na tista območja (regije), ki so najmanj razvita in najbolj potrebujejo podporo. Največ sredstev je v tem okviru namenjenih regijam pod 75 odstotkov povprečne razvitosti EU.
- Načelo dodatnosti; Načelo dodatnosti ima v kohezijski politiki izreden pomen. To načelo namreč določa, da prispevki strukturnih skladov ne smejo nadomestiti javnih ali primerljivih strukturnih izdatkov države članice. Ti javni izdatki pa ne smejo biti manjši od realne višine povprečnih letnih izdatkov, prejetih v prejšnjem programskem obdobju. Višina izdatkov se določi glede na splošne makroekonomske pogoje, v katerih poteka financiranje, in ob upoštevanju določenih posebnih gospodarskih razmer.
- Načelo subsidiarnosti; Načelo subsidiarnosti pomeni izvajanje politike na tisti ravni, ki je najbolj učinkovita, oziroma se izvaja na višji administrativni ravni samo, če se ne more učinkovito izvesti na nižji ravni. Tako pri strukturnih skladih ostaja izvedba programov odgovornost držav članic, in sicer na ustrezni teritorialni ravni, v skladu z institucionalnim sistemom, lastnim državi članici.
- Načelo učinkovitosti; Načelo učinkovitosti prav tako sodi med osnovna načela kohezije. Kot so države članice odgovorne za izvajanje in nadzor strukturne politike, so odgovorne tudi za učinkovitost ukrepov te politike. Države se vzpodbuja k čim učinkovitejši porabi sredstev iz evropskega proračuna, med drugim tudi z nagrajevanjem najuspešnejših projektov. Nagrajevanje najboljših dopolnjuje vrednotenje, ki se nanaša na že izvedene projekte, lahko pa tudi na postopke.

### **1.3 Cilji in instrumenti kohezijske politike**

Kohezijska politika EU se izvaja v okviru strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in različnih pobud. Vsak sklad oziroma pobuda je namenjen točno določenim področjem pomoči, vsakemu pa je pred začetkom finančne perspektive tudi natančno določen obseg finančnih sredstev.

Odpravljanje razlik v stopnji gospodarske razvitosti tako med državami članicami kot tudi notranjih razlik med regijami v posameznih članicah ter kandidatki in potencialnimi kandidatki je za EU vse pomembnejše. Podpora regionalnemu razvoju narašča hkrati s širitvami EU. Iz Tabele 1 (na naslednji strani) je mogoče razbrati koliko sredstev je bilo in je namenjenih kohezijski politiki EU v različnih obdobjih oziroma t.i. finančnih perspektivah.

Tabela 1: Obseg sredstev proračuna EU za kohezijsko politiko po posameznih srednjeročnih finančnih perspektivah EU (v mrd EUR)

Obdobje	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013
<b>Obseg sredstev</b>	<b>68</b>	<b>200</b>	<b>258</b>	<b>308</b>

Vir: Regional Policy- Inforegio: European Commission, Regional Policy, Background, 2008.

Ker kohezijska politika temelji na načelu solidarnosti bogatejših z revnejšimi, je kohezijskih sredstev z vsako širitvijo EU več. Hitrejši razvoj bo torej mogoč le s spodbujanjem manj razvitih regij, vendar bo treba pri tem zagotoviti določeno stopnjo koncentracije kohezijskih sredstev na tista področja, ki najbolj prispevajo k uresničevanju lizbonskih ciljev.

## 1.4 Klasifikacija instrumentov kohezijske politike

Eno najbolj pomembnih načel EU je solidarnost, ki vsebuje dva elementa (Mrak & Uzunov, 2005, str. 23):

1. Načelo solidarnosti med državami članicami v sodelovanju z državami kandidatkami za vstop v EU se opravlja preko kohezivne politike z uporabo »notranjih« in »zunanjih« instrumentov.
2. Načelo solidarnosti se upošteva tudi pri sodelovanju med EU in tretjimi državami. V tem primeru cilj politike EU ni usmerjen h koheziji, ampak h gospodarskemu in socialnemu razvoju.

Regionalna politika v EU temelji na solidarnosti med državami, njen osnovni cilj pa je zmanjševanje gospodarskih in socialnih neenakosti med različnimi regijami v Skupnosti. Izvajanje te politike omogoča prenos sredstev proračuna EU, pretežno s strani bogatih držav članic k najmanj razvitim regijam. Regionalna politika tako omogoča vsem regijam, da pripomorejo k večji skupni konkurenčnosti EU in prispevajo k trajnostnemu razvoju. Instrumenti EU za izvedbo ekonomske in socialne kohezije se lahko klasificirajo v dve skupini:

- »Notranji« instrumenti za ekonomsko in socialno kohezijo so tisti instrumenti, ki ciljajo k podpiranju kohezije med državami članicami EU. Dva glavna instrumenta solidarnosti, t.i. "notranja" instrumenta za ekonomsko in socialno kohezijo, ki se uporabljata za izvedbo kohezijske politike v EU med državami članicami sta:

1. *Strukturni skladi*- pravico do uporabe imajo vse države članice EU. S strukturnimi skladi se financirajo programi za gospodarski in socialni razvoj posameznih držav članic. Njihov skupni cilj je podpirati socialni in

gospodarski razvoj v različnih regijah EU. Strukturni skladi financirajo samo večletne regionalne razvojne programe, ki so sestavljeni v posameznih regijah držav članic, ob upoštevanju določenega podanega okvirja Evropske komisije, ki velja za celotno Evropsko unijo.

2. Kohezijski sklad je bil ustanovljen leta 1992 za zagotavljanje pomoči problematičnim okoljskim področjem in prometni infrastrukturi zaradi promoviranja gospodarske in socialne kohezije ter solidarnosti med državami članicami. V primerjavi s strukturnimi skladi Kohezijski sklad financira posamične projekte, ki so narejeni po dogovoru Komisije in držav članic. Upravičenost je omejena za države članice, ki imajo BDP na prebivalca manjši kot 90% od povprečja v EU. V primeru, da se BDP države članice, ki pridobiva denarno podporo od Kohezijskega sklada, poviša nad 90%, ne pridobiva več sredstev za nove projekte ali nove projektne faze.

Glavna skupna lastnost strukturnih in Kohezijskega sklada je, da so transferji, ki so namenjeni državam članicam in manj razvitim regijam, nepovratni (Mrak & Uzunov, 2005, str. 25).

- »Zunanji« instrumenti za ekonomsko in socialno kohezijo so tisti instrumenti, ki ciljajo k pripravljanju držav kandidatk za učinkovito in efektivno uporabo kohezijske politike pred pristopom v EU.

Med zunanje instrumente se uvrščajo:

1. Predpristopna finančna pomoč
2. Ostali instrumenti, ki ponujajo finančno pomoč državam kandidatkam in potencialnim državam kandidatkam

Države pristopnice iz srednje in vzhodne Evrope na področju ekonomskega razvoja zaostajajo za sedanji članicami. Potrebe držav pristopnic so v vseh pogledih izjemno visoke, tako v infrastrukturi, industriji in storitvah kot tudi na področju malega gospodarstva, kmetijstva in okolja. Vsaka država pristopnica pri pripravah za vstop v EU sodeluje s Komisijo, s katero pripravita t.i. Partnerstvo za pristop, ki izpostavlja najbolj problematična področja v tej državi, katera morajo biti rešena pred vstopom v EU. Ta strateški dokument predstavlja okvir za načrtovanje predpristopne pomoči (Mrak, 2004, str. 44).

EU zagotavlja posebej usmerjeno finančno pomoč državam kandidatkam in potencialnim državam kandidatkam ter omejeno pomoč novim državam članicam, namenjeno za podporo pri pospeševanju političnih, gospodarskih in institucionalnih reform. Vzporedno s pogajalskim procesom EU zagotavlja predpristopno finančno pomoč državam kandidatkam. Odgovornost za usklajenost med instrumenti je razdeljena med Evropsko komisijo in državo kandidatko.

## **1.5 Evolucija instrumentov kohezijske politike**

### **1.5.1 Programsko obdobje 1989-1993**

Regionalna razdelitev EU je osnova za razvrstitev regij v t.i. ciljna območja, ki so upravičena do različnih oblik pomoči.

V programskih obdobjih 1989-1993 in 1994-1999 je EU oblikovala šest razvojnih ciljev oziroma ciljnih območij. V ciljno območje 1 so bile vključene regije, ki so razvojno zaostajale in kjer je bil BDP na prebivalca (v standardih kupne moči) nižji od 75 odstotkov povprečja EU. Ciljno območje 2 so tvorile regije v industrijskem zatonu. Cilj 3 se je nanašal na dolgoročno brezposelnost. Cilj 4 je bil usmerjen v delovna mesta ogroženih panog. Cilj 5 je zajemal kmetijstvo, ribolov in ogrožena podeželska območja. Cilj 6 pa so bila zajeta periferna območja z visoko stopnjo izseljevanja.

V obdobju 1989-1993 se kohezijska politika izvaja v okviru treh strukturnih skladov: (i) ERDF, (ii) ESF in (iii) EAGGF.

### **1.5.2 Programsko obdobje 1994-1999**

Vodenju regionalne politike v obdobju 1994-1999 se izvaja prav tako kot v prejšnjem programskem obdobju, preko treh strukturnih skladov. Poleg strukturnih skladov je za to obdobje bil uveden še Kohezijski sklad. Kohezijski sklad je poseben sklad v sistemu vodenja strukturne politike, ki je bil ustanovljen leta 1992 z Maastrichtsko pogodbo. Uveden je bil v programskem obdobju 1994-1999, da bi prispeval finančno pomoč za projekte na področju okolja in vseevropskih transportnih povezav v EU.

Poleg skladov so bile v tem obdobju na voljo še dve pobudi Skupnosti:

- Interreg (pobuda Skupnosti glede mejnih območij) in
- Leader (povezave med ukrepi za razvoj podeželja).

### **1.5.3 Programsko obdobje 2000-2006**

Cilj strukturne politike v obdobju 2000-2006 so trije:

- Cilj 1: pospeševanje razvoja manj razvitih regij,
- Cilj 2: pomoč regijam s strukturnimi težavami,
- Cilj 3: razvoj človeških virov.

V obdobju 2000-2006 se je kohezijska politika izvajala v okviru štirih strukturnih skladov: (i) ERDF, (ii) ESF, (iii) EAGGF in (iv) FIGF, ki imajo vpliv na ekonomski in socialni faktor za večji ekonomski razvoj v posameznih regijah. V obdobju 2000-2006 se je kohezijska politika izvajala tudi v okviru Kohezijskega sklada.

Poleg skladov so bile v tem obdobju na voljo še štiri pobude Skupnosti:

- Interreg III (čezmejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje),
- Urban (ekonomska in socialna preobrazba mest in mestnih območij, ki so v krizi, s ciljem pospeševanja trajnostnega urbanega razvoja),
- Leader + (razvoj podeželja na osnovi iniciativ lokalnih skupnosti),
- Equal (sodelovanje v boju proti vsem vrstam diskriminacije in neenakosti trgovih del).

V obdobju 2000-2006 med instrumente za “zunanjo” kohezijo so se uvrščali program PHARE, SAPARD in ISPA. Program PHARE je pobuda za ekonomsko združitvev EU z državami partnericami. Sredstva iz predpristopne pomoči SAPARD so namenjena področju kmetijstva in razvoja podeželja. Njegov glavni namen je prispevati k uveljavljanju pravnega reda EU na področju kmetijske politike in podpreti izvajanje ukrepov za razvoj podeželja. Namen programa ISPA je podpora državam kandidatkam pri uveljavljanju zakonodaje EU na področju transporta in okolja ter prispevek k trajnostnemu razvoju teh držav.

EU ponuja finančno pomoč tudi tretjim državam, ampak v tem primeru cilj politike EU in njena finančna podpora v teh državah ni usmerjena k vzpostavljanju kohezije, temveč h gospodarskemu in socialnemu razvoju. Med temi instrumenti za programsko obdobje 2000-2006 so se uvrščali program CARDS, TWINNING in TAIEX, ki se financira preko mnogostranskih programov PHARE in CARDS po principu “prvi prijavljen, prvi prilagojen” ter ECHO.

#### **1.5.4 Programsko obdobje 2007-2013**

V obdobju 2007-2013 so cilji prav tako trije, vendar se formalno ne imenujejo več s številkami:

- Cilj konvergenca: pospeševanje razvoja v najmanj razvitih regijah,
- Cilj regionalna konkurenčnost in zaposlovanje: namenjen vsem regijam, ki niso zajete v cilju konvergenca in jih določijo države same,
- Cilj evropsko teritorialno sodelovanje: združuje čezmejno, medregionalno in transnacionalno sodelovanje.

Instrumenti EU za izvajanje ekonomske in socialne kohezije v obdobju 2007-2013 se tudi klasificirajo v dve skupini: »notranji« in »zunanji« instrumenti.

V obdobju 2007-2013 se kohezijska politika prav tako izvaja v okviru Kohezijskega sklada ter zgolj dveh strukturnih skladov: (i) ERDF in (ii) ESF. Področji kmetijstva in ribištva v okviru razvoja podeželja urejata novoustanovljeni EAFRD ter EFF, ki pa ne sodita več pod okrilje kohezije. V tem obdobju tudi pobude niso več predvidene, saj se omenjene razsežnosti, ki so opredeljevale vsebino pobud, bolj ali manj vključujejo v cilje strukturnih ter Kohezijskega sklada.

Med instrumenti za “zunanjo” kohezijo za obdobje 2007-2013 je bil uveljavljen nov instrument IPA, ki je zamenjal vse obstoječe instrumente in jih združil v en sam instrument. IPA, instrument predpristopne pomoči, je pričel delovati 1. januarja 2007 in je združil vse oblike predpristopne pomoči v en sam, skupen in usmerjen instrument ter tako nadomestil pretekle finančne instrumente, ki so veljali v letih 2000–2006 (PHARE, SAPARD, ISPA, turški predpristopni instrument ter finančni instrument CARDS za zahodni Balkan<sup>2</sup>).

V obdobju 2007-2013 je bil oblikovan nov okvirni program (FP7), ki ima za prednostni cilj okolje, s poudarkom na:

- klimatskih spremembah,
- trajnostnem upravljanju z naravnimi viri (vključno z varstvom ekosistemov in morskega okolja),
- okoljskih tehnologijah in
- opazovanju zemlje in orodjih za ocenjevanje.

## **1.6 Koncept absorpcije sredstev kohezijske politike**

V okviru konteksta javnih financ EU, absorpcijska sposobnost pomeni obseg, do katerega je država (članica ali nečlanica) sposobna uspešno in učinkovito počrpati njej dodeljena finančna sredstva. Evropska komisija se je s tekom časa prepričala, da je sposobnost uspešnega in učinkovitega črpanja evropskih kohezijskih sredstev omejena (Mrak & Tilev, 2007, str. 37).

Absorpcijska sposobnost za kohezijske namene ima tri dejavniki (Mrak & Wostner, 2005):

1. Makroekonomska absorpcijska sposobnost; V kontekstu EU, makroekonomska absorpcijska sposobnost je definirana in merjena glede na BDP. Makroekonomska absorpcijska sposobnost pomeni obseg dodeljenih sredstev iz evropskih strukturnih skladov, BDP. Obseg sredstev, ki jih upravičeno območje lahko prejme iz skladov, je omejen. V obdobju 2000-2006 je bila zgornja meja določena pri štirih odstotkih BDP, v obdobju 2007-2013 pa varira v odvisnosti od stopnje razvitosti. In sicer je bila določena na

---

<sup>2</sup> Zahodni Balkan – Albanija, Bosna in Hercegovina, Črna gora, Hrvaška, Makedonija, Srbija in Kosovo.

3,6% BDP za določeno državo in ta odstotek je bil določen s strani Evropske komisije za naslednjo srednjeročno finančno perspektivo.

2. Finančna absorpcijska sposobnost; Finančna absorpcijska sposobnost pomeni sposobnost sofinanciranja projektov in programov, ki jih je podprla EU, načrtovanje in zagotavljanje lastne udeležbe v okviru večletnega proračuna ter zbiranje sredstev podpore od partnerjev, ki imajo interes za te projekte in programe.
3. Administrativna absorpcijska sposobnost; Administrativna absorpcijska sposobnost pomeni usposobljenost v smislu zmožnosti in veščin centralnih in lokalnih oblasti za pravočasno pripravo primernih načrtov, programov in projektov ter njihov izbor, koordiniranje ključnih partnerjev, ureditev dokumentacije za potrebe administracije in poročanja ter financiranje in nadzor nad pravilno izvedbo.

## **2 REPUBLIKA MAKEDONIJA IN NJENI ODNOSI Z EVROPSKO UNIJO**

### **2.1 Ključni dejavniki**

Republika Makedonija je majhno, neobalno gospodarstvo in ima 2 milijona prebivalcev ter bruto domači proizvod (BDP) do 5 milijard EUR (2006). To predstavlja 0,04% BDP-ja EU, ki ima 27 držav članic. BDP na prebivalca po kupni moči je na grobo ocenjeno 27% od povprečja EU. Ključna gospodarska področja države so proizvodna dejavnost, trgovinska dejavnost in kmetijstvo. Trgovinske ovire, ki jih postavlja Makedonija so relativno nizke. Celotni promet izvoza in uvoza blaga in storitev znaša okoli 116% BDP-ja. Glavno blago, namenjeno za izvoz, je tekstil in jeklo. Okoli 60% celotnega izvoza je namenjen EU (Makedonija vo brojki, 2008).

Država je dosegla znatno stopnjo makroekonomske stabilnosti. Inflacija v letu 2006 je bila okoli 3,2%. Javne finance so v relativno dobri poziciji, ker je proračunski primanjkljaj 0,6% in se je javni dolg zmanjšal na manj kot 40% BDP-ja v zadnjih letih. Makedonski denar (MKD) je vezan na euro zaradi osredotočenja centralne banke k cenovni stabilnosti.

Po tranziciji je bila opazna skromna gospodarska rast. Tudi tekoča gospodarska rast je še vedno nižja od potencialne. V letu 2004 se je realna rast BDP-ja pospešila do 4,1% v primerjavi z 2,8% iz prejšnjega leta. Rast BDP-ja za leto 2005 je bila 4%, za leto 2006 pa 3%. Glavna področja, ki prispevajo h gospodarski rasti v letu 2006, so bila proizvodnja in rudarstvo, trgovina na drobno in debelo, transport in telekomunikacije (Makedonija vo brojki, 2008).

Prestrukturiranje gospodarstva je pripeljalo do celotnega upada v povpraševanju po delovni

sili, vendar se je država potrudila, da bi trg delovne sile postal bolj dinamičen. Pred kratkim je trg delovne sile res postal bolj dinamičen in zaposlenost se je v letu 2006 povišala za okoli 2,5% v primerjavi s prejšnjim letom. V letu 2006 je stopnja zaposlenosti na osebo v starostnem razredu 15–64 let znašala 39,5%. Vendar je brezposelnost še vedno na zelo visoki ravni, in predstavlja okoli 36% delovne aktivne sile.

V letu 2004 je primanjkljaj na tekočem računu znašal 7,7% BDP-ja. Eno leto kasneje je bil objavljen upad primanjkljaja na tekočem računu za 1,4%. V letu 2006 se je opazil nadaljni upad še za dodatnih 0,4% BDP-ja. Glavni razlog za znižanje primanjkljaja so bili povečani privatni transferji v obliki delavskih nakazil in gotovinske zamenjave v menjalnicah. Posledično so v letu 2006 neto privatni transferji znašali 19% BDP-ja v primerjavi s prejšnjim letom, ko so znašali 17,5% BDP-ja. Trgovinski račun je prikazal podoben primanjkljaj, in sicer 20,5% BDP-ja. Prilivi od direktnih tujih investicij so bili dokaj visoki v letu 2006, ko se je podjetje za distribucijo električne energije privatiziralo (skoraj 6% BDP-ja v primerjavi z 2–3% v prejšnjih letih). Konec decembra 2006 je javni dolg znašal 37% BDP-ja (Makedonija vo brojki, 2008).

Glavni proračunski saldo je v letu 2005 prikazal znaten presežek, okoli 0,3% BDP-ja, v naslednjem letu pa primanjkljaj 0,6% BDP-ja. V letu 2006 so prihodki ostali na visoki konstantni ravni odstotkov BDP-ja, pri čemer so se izdatki realno povečevali za 2,5% (pretežno zaradi izvajanja reforme nove vlade, ki je bila obljubljena v času volilne kampanje). V letu 2006 je državni dolg znašal 34% BDP-ja.

Gospodarstvo je doseglo visoko raven makroekonomske stabilnosti z nizko inflacijo, uravnoteženimi javnimi financami in nizko javno zadolžitvijo. Cena in trgovska liberalizacija ter privatizacija so večinoma dokončani. Finančni sektor je dokaj stabilen. Delovna sila je opremljena z osnovnim izobraževanjem, državna podpora pri transportni in telekomunikacijski infrastrukturi pa je precej dobra. Pot do EU je dokaj težka in naporna, vendar se Republika Makedonija počasi približuje cilju.

Tržno gospodarstvo je bilo ovirano zaradi določenih slabosti, ki so pripeljale do slabe poslovne klime, ki ni prispevala k spodbujanju investicij, posebej tujih. Posledica tega je bila upočasnjena gospodarska rast. Poleg tega sta trg delovne sile in finančni trg v takih pogojih delala težko, kar je pripeljalo do visoke ravni brezposelnosti. Čeprav se je država potrudila, da bi pridobila čim več tujih direktnih investicij in izboljšala poslovno okolje, so domače in tuje investicije še vedno na nizki ravni, kar pomeni nizko rast produktivnosti in poslabšanje konkurenčnosti. Za povečano gospodarstvo in konkurenčnost trga so najbolj potrebne strukturne reforme.

## **2.2 Odnosi Republike Makedonije z Evropsko Unijo**

### **2.2.1 Mejniki v odnosih med Evropsko Unijo in Republiko Makedonijo**

S proglasitvijo neodvisnosti januarja 1991 si je Republika Makedonija za strateški cilj zastavila članstvo v EU. Najprej je oktobra 1992 poslala svojega predstavnika na sedež EU v Bruselj, vendar so bili celotni mednarodni diplomatski odnosi med Republiko Makedonijo in EU vzpostavljeni šele decembra 1995, ko je bila odprta misija Makedonije v EU. Aprila 1997 je bil podpisan sporazum za sodelovanje med Republiko Makedonijo in Evropsko skupnostjo, najprej sporazum prometa, in potem še sporazum tekstila. Sporazum je postal veljaven januarja 1998, torej šele ko je bil ratificiran od Državnega zbora Republike Makedonije in sprejet od sveta EU. Isto leto je EU ustanovila predstavništvo oz. poslovalnico Evropske komisije v Republiko Makedoniji. Slednja je bila marca 2000 spremenjena v Delegacijo Evropske komisije (I Sonceto e zvezda, 2006).

Aprila 1996 je Republika Makedonija postala ena od držav, ki imajo pravico uporabe programa PHARE, izdelanega za pomoč pri reformah v državah centralne in vzhodne Evrope, ki so usmerjene k pristopu v EU. Februarja 1998 se je v Ohridu prvič odvijal politični dialog med Republiko Makedonijo in EU. Še istega meseca je Državni zbor Republike Makedonije z enostransko odločitvijo uveljavil Deklaracijo za razvoj v odnosih med Republiko Makedonijo in EU, v kateri je navedeno da je »članstvo v EU strateški cilj Republike Makedonije«, in da je treba izkoristiti vse zmožljivosti, da pridemo do tega cilja (I Sonceto e zvezda, 2006).

Maja 1999 je Evropska komisija oblikovala okvir, po katerem se bo odvijalo sodelovanje EU z državami t.i. zahodnega Balkana. V okviru pakta stabilnosti za jugovzhodno Evropo je komisija ponudila nov stabilizacijsko-pridružitveni proces. Bistvo tega pristopa je bilo sklenitev asociativnih sporazumov s strani držav zahodnega Balkana, s ciljem tesnejšega sodelovanja z EU.

Junija istega leta je Evropska komisija izdelala študijo izvedljivosti, oz. oceno možnosti za začetek pogajanja za sklenitev stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma med EU in Republiko Makedonijo. Komisija je dala priporočilo za začetek pogajanj z Republiko Makedonijo, na koncu pa so podpisali stabilizacijsko-pridružitveni sporazum.

Na začetku decembra 2000 je svet ministrov EU sprejel odločitev (regulativo), s katero se je ustanovil program CARDS, program za pomoč EU državam, ki so v stabilizacijsko-pridružitvenem procesu.

Republika Makedonija je 9. aprila 2001 postala prva država zahodnega Balkana, ki je podpisala stabilizacijsko-pridružitveni sporazum. Državni zbor Republike Makedonije je ratificiral sporazum 12. aprila 2001, 1. junija 2001 pa je začel veljati časovni sporazum za poslovanje in poslovna vprašanja med Republiko Makedonijo in Evropsko skupnostjo. Po

končanju ratifikacije s strani državnih zborov držav članic EU je stabilizacijsko-pridružitveni sporazum med Republiko Makedonijo in EU začel veljati 1. aprila 2004 (I Sonceto e zvezda, 2006).

Februarja 2004 je makedonski Državni zbor sprejel “Deklaracijo za vložitev prošnje za sprejem v Evropsko unijo”. Vlada na Republika Makedonija je 22. marca 2004 v Dublinu vložila prošnjo za sprejem članstva v EU. S tem so bili formalno potrjeni dosedanja politični vidiki za članstvo v EU. Prvega oktobra 2004 je predsednik Evropske komisije Romano Prodi predal Vprašalnik<sup>3</sup> Vladi Republike Makedonije.

Konec januarja 2005 je Vlada na Republika Makedonija odgovorila na Vprašalnik za pripravo mnenja Evropske komisije glede prošnje Republike Makedonije za sprejem v Evropsko unijo. Delegacija Republike Makedonije je 14. februarja 2005 podala odgovore na Vprašalnik Evropske komisije predsedniku Evropske komisije Joseju Manuelu Barrosi. Na srečanju v Bruslju se je 17. decembra 2005 (po slišnem mnenju Evropske komisije in pregledu prošnje Repbulike Makedonije za članstvo v EU ter pregledu napredka, ki ga je dosegla Makedonija v izpolnjevanju vseh političnih pogojev, ki so bili določeni od Evropskega sveta v Köbenhavnu leta 1993, in zahtev stabilizacijsko-pridružitvenega procesa, določenih od Evropskega sveta, leta 1997) Evropski svet odločil, da bo Republik Makedoniji dodelil status države kandidatke za članstvo v EU<sup>4</sup> (I Sonceto e zvezda, 2006).

Gledano z današnje perspektive, je očitno, da je Republika Makedonija v obdobju 2002-2005 dosegla velik napredek pri svojem pristopanju k EU, saj je v vsega štirih letih iz poskonfliktnega položaja prešla v državo kandidatko. Poročilo Evropske komisije glede sposobnosti za prevzem obveznosti članstva na koncu ugotavlja, da je Makedonija v zadnji četrtini leta 2005 in prvih treh četrtinah leta 2006 dosegla občutnejši napredek. Na vseh ostalih področjih je zaznan določen napredek ali napredek le v določenih delih. Poleg tega pa je bilo to napredovanje večinoma doseženo s približevanjem zakonodaje vendar brez ustvarjanja možnosti za njeno izvajanje.

Zaradi nezadostnega napredka v zadnjem letu pa področju izpolnjevanja političnih kriterijev, je realno pričakovati, da Poročilo o napredku 2007 ponovno ne bo priporočilo začetka pristopnih pogajanj. Če se Makedonija želi premakniti v to fazo pristopnega procesa, se bo “domače naloge” izpolnjevanja kopenhagenskih kriterijev morala lotiti bolj odločno in temeljiteje kot v preteklih dveh letih.

Dejavnosti, ki so povezane z evropsko integracijo Republike Makedonije in začetkom pogajanja za članstvo v EU se nadaljujejo.

---

<sup>3</sup> Vprašalnik je instrument, izdelan s strani Evropske komisije. Z njim se pridobivajo podatki, ki kažejo, koliko je država pripravljena za članstvo v EU. To pomeni skeniranje celotnega delovanja države vložnice.

<sup>4</sup> Nacionalna strategija za integracijo Republike Makedonije v EU.

## **2.2.2 Pogodbeni odnosi**

### **2.2.2.1 Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum**

Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum je bil podpisan 9. aprila 2001, a je bil uveljavljen šele 1. aprila 2004. Republika Makedonija je bila, odkar je podpisala sporazum, uvrščena med potencialne članice EU (politični vidik). Iz ekonomskega vidika so se ji s sporazumom odprla vrata v enega največjih in finančno najbolj močnih trgov v svetu. Na kratko se je s podpisom sporazuma odprlo več možnosti za Makedonijo: možnost za hitrejši gospodarski in socialni razvoj države, možnost za izboljšanje političnih in ekonomskih odnosov z državami članicami EU ter možnost za pospeševanje identitete Makedonije kot miroljubne države, usmerjene k EU.

### **2.2.2.2 Drugi pogodbeni dogovori**

Dodatni protokol za vino (sporazum o vzajemnih preferencialnih trgovinskih koncesijah za nekatera vina) je bil uveljavljen januarja 2002 in pokriva vzajemne preferencialne koncesije za nekatera vina, vzajemno priznavanje, zaščito in nadzor nad imeni vin ter nad označbami žganih in aromatiziranih pijač.

Protokol za stabilizacijsko-pridružitveni sporazum, ki je sprejemal pristop desetih novih držav članic v EU, je bil podpisan 7. decembra 2004, uveljavljen pa je bil 1. avgusta 2005.

Protokol za stabilizacijsko-pridružitveni sporazum na podlagi okvirnega sporazuma med Evropsko skupnostjo in Republiko Makedonijo o splošnih načelih sodelovanja Republike Makedonije v programih Skupnosti je bil podpisan 22. novembra 2004, uveljavljen pa je bil 29. junija 2005. Odnosi v notranjem prometu še naprej spadajo pod prometni sporazum, ki je uveljavljen že od novembra 1997.

## **2.2.3 Glavni cilji in vsebinska področja podpore EU Makedoniji**

Glavni cilji podpore, ki jih EU namenja Makedoniji, so naslednji (External Relations, 2008):

- podpirati doseganje dosežke v območju demokracije, s pomočjo krepitev institucionalnih in administrativnih javnih zmogljivosti ter glavnih igralcev civilne družbe,
- pomagati vladi, na centralni in lokalni ravni, da olajša ekonomski in socialni proces preoblikovanja tržnega gospodarstva in
- voditi Republiko Makedonijo do standardov in principov EU in pomagati državi v okviru stabilizacijsko-pridružitvenega procesa.

Podpora EU Makedoniji pa je usmerjena predvsem v naslednjih področjih (External Relations, 2008):

Medetnični dialog; EU je ponudila pomoč za uspešno opravljanje popisa prebivalstva v letu 2001. Cilj pomoči je zagotavljanje nepristranske ocene popisa in izgradnja zaupanja med vsemi etničnimi skupinami prebivalstva v državi. EU tudi zagotavlja finančno pomoč za ustanovitev sekretariata pri predsedniku republike, namenjenega za spodbudo medetničnega dialoga.

Po izbruhu notranje krize v marcu 2001 je EU omogočila sredstva za obnovitev hiš, ki so bile uničene ali poškodovane zaradi boja v regiji Tetova in Skopske Črne Gore. ECHO je bila prva oblika ponujene pomoči s strani Evropske komisije v okviru mehanizma za hitro ukrepanje.

Podpora za podjetja in finančni sektor; EU podpira Republiko Makedonijo v urejanju pravnega sistema z uporabo tehnične pomoči pri pripravi zakonov, da bi se s tem približala pravnemu sistemu EU. EU tudi podpira oblikovanje nacionalne agencije za promocijo in razvoj področja malih in srednjih podjetij v Republici Makedoniji. Cilj agencije je oblikovati bolj konkurenčna podjetja tako, da jim ponuja pomoč v spremembi poslovne strukture, upravljanja, trženja in znanja. Poleg tega je bila oblikovana mikrokreditna shema, ki omogoča malim in srednjim podjetjem lažji dostop do bančnih kreditov. Bančnemu sektorju so zagotovili intenzivno usposabljanje, ki je bilo namenjeno izboljšanju zmogljivosti v upravljanju s krediti in tveganji zaradi boljše podpore v razvoju malih in srednjih podjetij.

Pravosodje in notranje zadeve; Cilj pomoči unije je prispevati h krepitvi državnega sodnega sistema in pomagati pri izboljšanju notranje in regionalne varnosti. To lahko dosežemo s pomočjo razvoja strategije integriranega mejnega upravljanja ter izboljšanja zmogljivosti države v boju proti organiziranemu kriminalu.

Transport (čezmejno sodelovanje, EIB, PHARE); Dva glavna transportna koridorja se sekata v Skopju. Slednja sta del širokega "Transevropskega omrežja" in sta znana kot Koridor 8 (E-65 vzhod-zahod: Drač-Tirana-Skopje-Sofija-Varna) in Koridor 10 (E-75 jug-vzhod-sever: Solun-Skopje-Beograd-Zagreb-München). Izboljšanje obeh cest je bilo financirano kot del celotnega programa za posodobljanje transportne infrastrukture. EU to zagotavlja preko različnih virov: z donacijami nacionalnega programa v Republici Makedoniji in programom čezmejnega sodelovanja z Republiko Grčijo ter s posojili iz EIB.

Kmetijstvo; EU pomaga Ministrstvu za kmetijstvo v razvoju politike in strategije za tranzicijo v tržno gospodarstvo, z namenom doseči življenjske in rastlinske zdravstvene kontrole po standardih EU. Evropski strokovnjaki so pomagali pri pripravi novega zakona za kmetijsko zemljo, ki je trenutno veljaven.

Okolje; EU pomaga ustreznim Ministrstvom v razvoju nacionalne strategije za odpadne vode

in trdne odpadke. Pomoč, namenjena Ministrstvu za okolje, je za upravljanje in izvrševanje nacionalne okoljske politike.

Izobraževanje; EU je pripomogla k izgradnji Univerze jugovzhodne Evrope (SEEU) v Tetovu, ki je prvi formalni inštitut, ki zagotavlja šolanje v albanščini (tudi v makedonščini in angleščini). Republika Makedonija zavzema aktivno vlogo v programu TEMPUS za izmenjavo med univerzami. Združeni Evropski projekti so izvedeni z univerzami EU.

Trenutno so dostopne posamezne mobilne donacije, ki so namenjene študentom in profesorjem. Ministrstvo za izobraževanje sprejema nasvete in pomoč z namenom ustanovitve šolskega programa, ki je bolj prilagojen potrebam trga delovne sile (poklicno izobraževanje in usposabljanje).

Socialni sektor; EU cilja pomagati Ministrstvu za delovno silo in socialno politiko za razvoj politike socialnega varstva, usklajenega z dobro prakso EU.

Razvoj lokalne samouprave; Glavna cilj programa pomoči EU je krepitev zmogljivosti Ministrstva za lokalno samoupravo za upravljanje s procesom decentralizacije ter za krepitev dialoga med različnimi ravnimi vlade (centralna in lokalna raven).

Razvoj kulture; EU pomaga Ministrstvu za kulturo preko kulturnega razvojnega programa. Cilj programa je poslovno razvijanje in posamezno upravljanje kulturnih institucij, dostop do finančnih pomoči za izboljšanje glavnih nacionalnih kulturnih institucij, oblikovanje sklada za majhne projekte v območju kulturnih dejavnosti in podpora za ohranjanje spomenikov in mest.

Demokracija in civilna družba; Pomoč EU je namenjena za razvoj dejavnosti nevladnih organizacij, kot je na primer podpora družinam z invalidnimi otroki ali pomoč za socialno vključevanje odrinjene Romske skupnosti.

Podpora je namenjena tudi neodvisnim medijem, ki igrajo bistveno vlogo v demokratizaciji. Trenutno se izvaja celotni uradni pregled, financiran od EU, z namenom boljšega razumevanja prezasedene medijske scene v Republiki Makedoniji in pomoč za razvoj učinkovitega medijskega trga s samovzdrževanimi revijami, časopisi, radii in televizijami.

Reforme; Glavna pomoč EU je namenjena reformam v javni administraciji. Pomaga sestaviti statistični sistem, ki bo združljiv s sistemom v EU.

Kritična in humanitarna pomoč; Od leta 1992 do 1995 je država doživela par hudih motenj, v glavnem zaradi razpada bivše Jugoslavije. Program ECHO je zagotovil nujno pomoč v obliki hrane, zdravstvenega varstva, vode in sanitacije ter kurilnega olja. Kritična pomoč je ponujena tudi v okviru programa PHARE, s ciljem zadovoljiti takojšnje potrebe socialnih in

ekonomskih institucij.

*Kosovska kriza*; V letu 1999 je kosovska kriza imela negativni vpliv na gospodarstvo v Republiki Makedoniji. EU je z namenom olajšati obremenitve lokalne samouprave, nastale zaradi kosovske krize, omogočila pomoč iz proračuna zaradi kritja dodatnih stroškov, namenjenih beguncem v okviru zdravja, izobraževanja in socialnega sektorja. Državi je bila ponujena tudi dodatna makrofinančna pomoč.

### **3 PROGRAMI FINANČNE POMOČI EVROPSKE UNIJE NAMENJENI REPUBLIKI MAKEDONIJI**

EU je največji donator v Republiki Makedoniji. Razvojna pomoč, ki jo zagotavlja EU, se uvršča v tri časovna obdobja. Celotna pomoč EU, namenjena Republiki Makedoniji v prvih dveh časovnih obdobjih je prikazana v naslednji tabeli. Analiza za vsako časovno obdobje bo podrobneje prikazana v naslednjih točkah.

V obdobju 1992–2006 je EU Makedoniji zagotovila okoli 846 mio EUR, ki je prikazano v Tabeli 2. Ta številka vključuje razvojne programe, financirani od PHARE, Obnove in CARDS, oba programa, ki jih upravljata Evropska komisija in EAR, ter prispevke za nujno pomoč in podporo za plačilno bilanco.

*Tabela 2: Struktura celotne pomoči EU, namenjene Republiki Makedoniji v obdobju 1992–2006*

<b>PROGRAMI</b>	<b>V mio EUR</b>
<b>ECHO</b>	<b>106</b>
<b>PHARE, OBNOVA</b>	<b>281</b>
<b>CARDS</b>	<b>231</b>
<b>Mehanizmi za hitri odziv in posebni nujni program CARDS</b>	<b>26</b>
<b>Makrofinančna pomoč</b>	<b>138</b>
<b>Druga oblika finančne pomoči</b>	<b>65</b>
<b>Skupaj</b>	<b>847</b>

*Vir: External Relations Directorate General, Directorate Western Balkans: Cards Assistance Program: Former Yugoslav Republic of Macedonia 2002–2006, 2006, str. 72.*

#### **3.1 Obdobje po pridobivanju neodvisnosti 1990-1999**

V prvi polovici devetdesetih let se je pomoč iz EU izvajala preko programov ECHO, PHARE in Obnova, s ciljem spodbujanja razvoja in zagotavljanja ekonomske in regionalne stabilnosti. ECHO je zagotavljal humanitarno pomoč, pomoč programa Obnova je bila namenjena rekonstrukciji in sanaciji, PHARE pa je bil usmerjen v izgradnjo institucij in v mednarodno sodelovanje z Republiko Grčijo. EU je leta 1992 začela financirati projekte v Republiki

Makedoniji preko programa ECHO. Pomoč EU se je v obdobju 1992–2005 povečala za okoli 767 mio EUR. To vključuje 95 mio EUR pomoči ECHO, ki je bila porazdeljena za pomoč beguncem zaradi kosovske krize, ki je izbruhnila v letu 1999 (zagotavljanje zatočišča, zdravstveno varstvo, izobraževalne možnosti). ECHO je bil postopoma opuščen v letu 2002 zaradi celotne izboljšave v humanitarnem položaju v državi. Dejavnosti ECHO so bile zaključene marca 2003. Pomoč je bila razdeljena tudi preko programov PHARE in Obnova (240 mio EUR) za podporo pri ekonomski reformi in za izboljšanje infrastrukture. V Tabeli 3 je prikazana celotna finančna pomoč, ki je bila ponujena Republiki Makedoniji v obdobju 1990–2001<sup>5</sup> in je znašala okoli 450 mio EUR.

Tabela 3: Pregled pomoči EU, namenjene Makedoniji v obdobju 1991–2001 (v mio EUR)

Programi	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Skupaj
<b>PHARE+</b>	60			25	25	33	25	68.2	21.2		257.4
<b>OBNOVA</b>											
<b>CARDS</b>										42.5	42.5
<b>ECHO</b>	36.52			9.15	0	0	0.4	43	3.35	3.15	95.57
<b>Medije</b>			0.05	0.28	0	0.21	0.28	0.5	0.2	0	1.52
<b>Demokracija in človekove pravice</b>						0.5	0.2	0.1	0.52	0.04	1.36
<b>Podpora plačilnega salda</b>						40			20		60
<b>Mehanizmi za hitri odziv</b>										2.5	2.5
<b>Skupaj</b>	96.52		0.05	34.43	25	73.71	25.88	111.8	45.27	48.19	460.85

*Vir: External Relations Directorate General, Directorate Western Balkans: Cards Assistance Program: Former Yugoslav Republic of Macedonia 2002–2006, 2006, str. 51.*

Po letu 1999 ni bila več potrebna uporaba treh instrumentov (ECHO, Obnova in PHARE) v državah zahodnega Balkana. Komisija je konsolidirala pomoč, namenjeno državam zahodnega Balkana, vključno z Republiko Makedonijo, v en instrument CARDS, ki je bil ustanovljen v času, ko se je začel stabilizacijsko-pridružitveni proces. Tabela 3 prikazuje finančno pomoč EU Republiki Makedoniji v devetdesetih letih glede na vrste programov (Mrak, Uzunov, 2005, str. 50).

### 3.1.1 PHARE

Republika Makedonija je postala država partnerica programa PHARE marca 1996, pred tem pa je bila upravičena do programa kritične pomoči PHARE (85 mio EUR) v obdobju 1992–

<sup>5</sup> Pregled pomoči EU, namenjene Republiki Makedoniji, je prikazan v Tabeli 3. Pomoč je bila porazdeljena v tri programska obdobja. Prvo obdobje je do leta 2000, vendar so bila sredstva, namenjena za omenjeno obdobje, uporabljena tudi po določenem časovnem obdobju. Iz omenjenih razlogov Tabela 3 prikazuje pregled pomoči EU za obdobje 1990–2001.

1996. Prvi večletni indikativni finančni načrt zajema oba nacionalna programa in čezmejne državne operativne programe v obdobju 1996–1999. Celotni znesek finančne pomoči, dodeljene državi v tem obdobju, je znašal okoli 105 mio EUR, 68 mio EUR za državna operativna programa in 37 mio EUR za čezmejne državne operativne programe. Čezmejna državna operativna programa z Grčijo sta bila primarno osredotočena na infrastrukturne projekte v zvezi s severno-južnim panevropskim koridorjem X in posebej z nadgradnjo ceste E75. V Tabeli 4 je prikazana celotna finančna pomoč programa PHARE dodeljena Republiki Makedoniji v obdobju 1992-2000.

Uveljavljanje prve serije projektov PHARE se je začelo v prvi polovici leta 1997 z nadaljevanjem v letih 1998 in 1999. Znatno število projektov je imelo skupne težave zaradi omejene absorpcijske sposobnosti in neizkušenosti prejemnikov v skladu z mednarodno financiranimi projekti. Vlada je delala na tem, da bi odpravila določene težave.

*Tabela 4: Pregled finančne pomoči programa PHARE v obdobju 1992–2000 (v mio EUR)*

Programi	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Skupaj
<b>Kritična pomoč PHARE</b>		60		25						85
<b>Čezmejni državni operativni program</b>					10	10	10	7		37
<b>Phare nacionalni program</b>					15	23	15	15	16.2	84.2
<b>Phare (TEMPUS)</b>					3		3		3	9
<b>Phare (mejni prehod Blace )</b>									4	4
<b>Phare (STAP/ATA)</b>							1.6	1.2	1.8	4.6
<b>Skupaj</b>		60		25	28	33	29.6	23.2	25	223.8

*Vir: Former Yugoslav Republic of Macedonia on the road to Europe, 2008.*

### 3.1.2 ECHO

Po odločbi Evropske komisije za pomoč državi se je februarja 1993 v Skopju odprl urad za ECHO. Poleg izpolnjevanja potreb beguncev, ki so potrebovali zatočišče zaradi konflikta v bivši Jugoslaviji, je bil glavni cilj ECHO prevzem preventivnih ukrepov glede na nevarne položaje na Balkanu. Posredno s financiranjem iz programa ECHO, ki je bilo izvedeno preko vlade, so bile izpolnjene osnovne potrebe beguncev, vključno s hrano, higienskim in zdravstvenim varstvom. V to so bili vključeni tudi stroški kolektivnih centrov, kjer je bivalo okoli 2500 beguncev. V času prisotnosti ECHO v Skopju (do avgusta 1996) je bila ponujena znatna podpora tudi ogroženi lokalni populaciji. Pomoč je vključevala dobavo hrane,

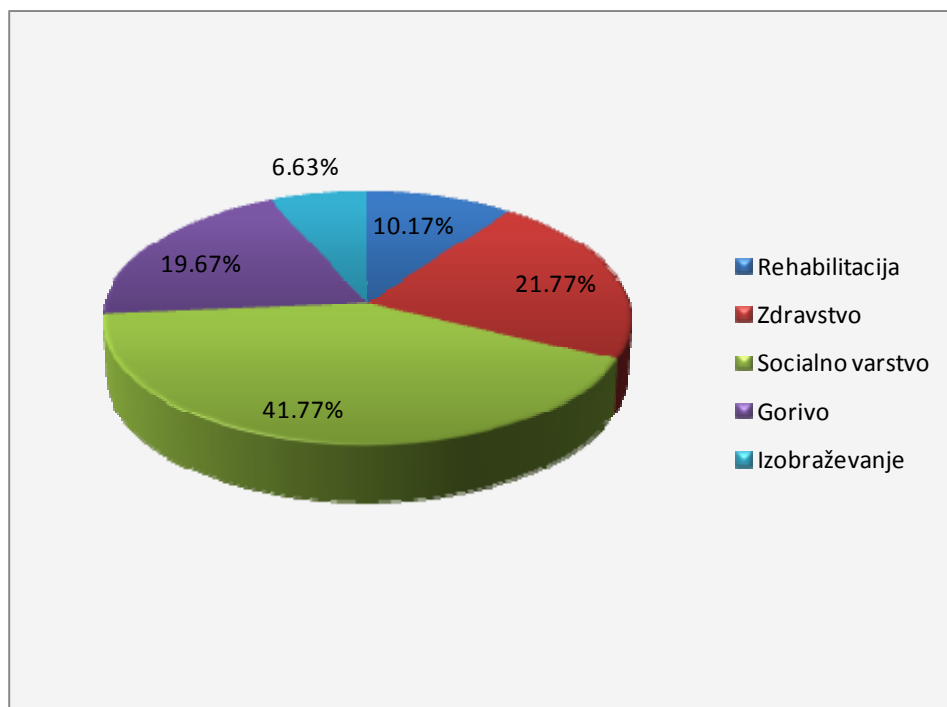
higienskih izdelkov, oblačil in kurjave za okoli 150.000 socialnih primerov (ECHO in the FYR of Macedonia, 2003).

V tesni povezavi z Ministrstvom za zdravstvo je bil prvi projekt, financiran preko ECHO, namenjen za dobavo zdravil, laboratorijskih proizvodov, opreme za dializo, srčnih spodbujevalnikov, inzulina in AIDS-testov, ki so bili namenjeni 34 bolnišnicam in medicinskim centrom v državi.

V času od 1993–1994, ko se je država soočila s hudim pomanjkanjem goriva, je ECHO ponujal podporo preko Ministrstva za gospodarstvo. Ta program je omogočil brezplačno dobavo goriva za šole, bolnišnice in socialne institucije, in znižal ceno goriva, namenjenega podjetjem, ki so bila bolj pomembna za lokalno gospodarstvo. To je bila največja posamezna operacija, ki jo je izvedel ECHO, v vrednosti 8,9 mio EUR.

Na Sliki 1 je prikazana celotna finančna pomoč programa ECHO, porazdeljena po sektorjih. Celotni znesek za obdobje 1992–1996 je bil 45,25 mio EUR, porazdeljen na rehabilitacijo (4,60 mio EUR), zdravstvo (9,85 mio EUR), socialno varstvo (18,9 mio EUR) in gorivo (8,9 mio EUR) ter izobraževanje (3 mio EUR) (ECHO in the FYR of Macedonia, 2003).

*Slika 1: Pregled finančne pomoči ECHO v obdobju (1992–1996)*



*Vir: ECHO in the FYR of Macedonia, 2003.*

Celotna finančna pomoč iz programa ECHO za obdobje 1999–2001 je znašala 55,05 mio EUR. Spomladi leta 1999 je zaradi kosovske krize okoli sto tisoč kosovskih državljanov pobegnilo v sosednje države. Več kot 340.000 ljudi je prišlo v Makedonijo, ker so potrebovali zatočišče v taboru ob severni meji in pri družinah gostiteljicah. Približno 90.000 beguncev je

bilo evakuiranih v tretje države preko humanitarnih programov za evakuacijo (ECHO in the FYR of Macedonia, 2003).

Na začetku marca 1999 je bilo zaradi krize celotno osebje ECHO prestavljeno iz Kosova v Skopje. Pomoč ECHO je bila posebej pomembna pri učinkovitem upravljanju z nujnimi potrebami, ki so bile posledica priliva beguncev. Devetega maja 1999 je bila poslovalnica ECHO ponovno odprta v okviru poslovalnice Evropske komisije v Skopju. Po podpisu Resolucije 1244 Varnostnega sveta 10. junija 1999 je okoli 200.000 kosovskih beguncev, ki so bili v Makedoniji, šlo nazaj na Kosovo. ECHO je potem preusmerila svoje potrebe k novonastalim pogojem s ciljem, omogočiti dodatno socialno pomoč za najbolj ogrožene med lokalno populacijo in izboljšati dostop do zdravstvenih, vodnih in sanitarnih objektov na podeželskih področjih na celotnem območju države. Projekti, zagotovljeni od ECHO, so bili tesno povezani z državnimi organi, posebej z Ministrstvom za delo in socialno varstvo, zdravje in izobraževanje (ECHO in the FYR of Macedonia, 2003).

V začetku leta 2000 so še vedno obstajale bistvene humanitarne potrebe preostalih beguncev in lokalne populacije. Ker je do poletja 2000 število kosovskih beguncev padlo na manj kot 10.000, je ECHO, ki je bil odgovoren za celotni zahodni Balkan, začel z izhodno strategijo, ki bo dovolila odstranitev in istočasno tranzicijo podpore iz nujne v razvojno pomoč.

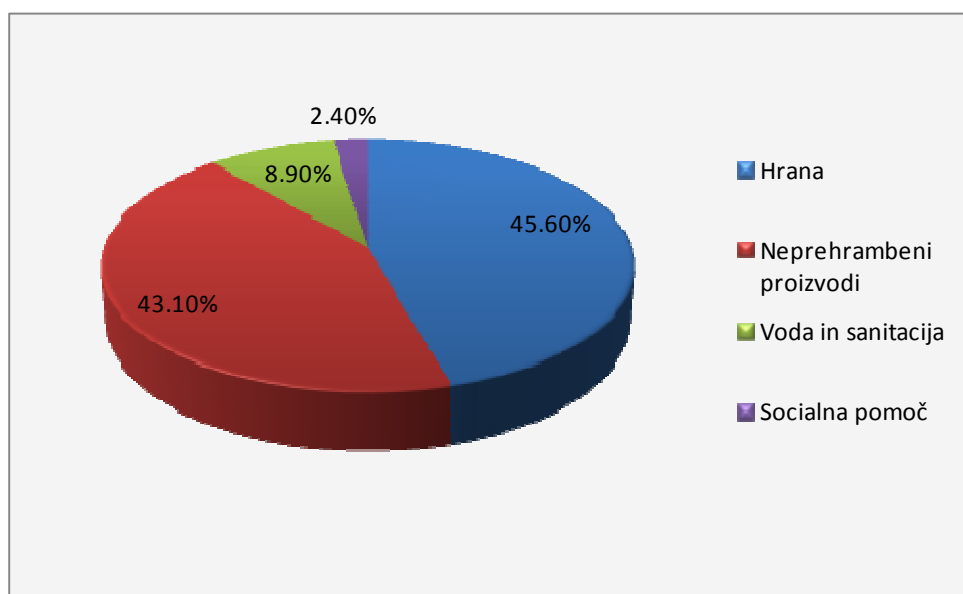
Istočasno je ECHO financiral dejavnosti, vključene v vzpostavljanje institucij in usposabljanje kadrov za zagotavljanje trajnosti in ponujanje več razvojno usmerjenih instrumentov. Izhodna strategija programa ECHO, ki se je začela junija 2000, je bila odložena zaradi krize, ki je izbruhnila februarja 2001 v severnih in zahodnih delih države (ECHO in the FYR of Macedonia, 2003).

V sedemmesečnem konfliktu med makedonsko vojsko in nacionalno osvobodilno armado (UČK) je okoli 170.000 ljudi pobegnilo iz svojih domov v severne in zahodne dele države. Tako so postali notranje razseljene osebe ali begunci v sosednjih državah. ECHO je v skladu s sodelovanjem z vlado in ostalimi donatorji takoj ukrepal z namenom, zadovoljiti nujne potrebe razseljenim osebam s tem, da je preusmeril tekoče projekte in aktiviral dodatna sredstva.

S podpisom Ohridskega sporazuma avgusta 2001 se je konflikt končal, večina razseljenih oseb pa se je vrnilo domov. Do konca leta 2001 se je skoraj 140.000 ljudi vrnilo na domove, čeprav veliko število razseljenih oseb še vedno potrebuje pomoč.

V letu 2002 je ECHO ponujal pomoč razseljenim osebam in območjem, ki so bila najbolj prizadeta. ECHO je nadaljeval z zagotavljanjem osnovne hrane razseljenim osebam, dokler se ni spomladi 2003 končala rekonstrukcija uničenih hiš. ECHO ostaja pripravljen s svojimi sredstvi in izkušnjami ukrepati pri novonastalih humanitarnih krizah.

Slika 2: Prikaz ECHO pomoči za notranjo krizo v letu 2001 (izvedena v obdobju 2001–2003)



Vir ECHO in the FYR of Macedonia, 2003.

### 3.2 Obdobje stabilizacije in pridruževnja 2000-2006

Glede na to, da je Republika Makedonija prva država v regiji, ki je podpisala stabilizacijsko-pridružitveni sporazum v letu 2001, je zmogla pridobiti veliko novih kombinacij partnerstev, trgovskih koncesij ter ekonomske in finančne pomoči. S podpisom stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma je bila pomoč preusmerjena od fizične rekonstrukcije v začetni fazi k podpori politične, institucionalne in ekonomske tranzicije, pozneje tudi k pristopu v EU.

Prejšnja uporaba različnih programskih regulativ je pripeljala do primanjkljaja v koordinaciji in koncentraciji problemov. Zaradi tega in tudi zaradi potrebe držav zahodnega Balkana, ki so bile v stabilizacijsko-pridružitvenem procesu, se je Evropska komisija odločila za konsolidacijo svoje podpore v enem glavnem instrumentu, programu CARDS. Z namenom, doseči dva glavna cilja stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma, program CARDS dela na dveh ravneh: nacionalni in regionalni. S prvo upravlja EAR, z drugo pa centralizirano upravlja Delegacija Evropske komisije.

Glede na to, da je bil sprejet nov instrument CARDS, z namenom razviti usklajen in koordiniran pristop za ponujeno pomoč v regiji, je Evropska komisija ustanovila EAR. EAR ima vlogo sklepati pogodbe in plačati vsa sredstva iz CARDS, ki so dostopni za Republiko Makedonijo, Republiko Srbijo in Republiko Črna Gora, vključno s Kosovom. Sedež EAR je v Solunu, ima pa tudi štiri regionalne poslovalnice v Skopju, Beogradu, Podgorici in Prištini. EAR posluje v Skopju od marca 2002, njena glavna naloga pa je izboljšati dostavo pomoči in eliminacijo zaostankov.

V Tabeli 5 (na naslednji strani) je prikazan portfelj pomoči EU, ki je upravljan s strani EAR v Republiki Makedoniji za obdobje 1997-2006 in znaša okoli 327 mio EUR. Več kot 95% vseh sredstev je bilo sklenjenih in več kot 85% je bilo porabljenih. Pokriva projekte, financirane od CARDS, PHARE ali Obnove in Mehanizmov za hitri odziv<sup>6</sup>.

*Tabela 5: Pomoč EU, ki jo upravlja EAR v Republiki Makedoniji\**

Leto programov	EUR (v '000)
1997	18.836
1998	22.610
1999	20.546
2000	17.548
2001	56.640
2002	33.033
2003	36.109
2004	53.513
2005	34.520
2006	33.399
<b>Skupaj</b>	<b>326.754</b>

**Legenda:**\* Celotna pomoč EU ni bila dodeljena preko EAR, temveč tudi direktno preko komisije v Bruslju.

*Vir: Former Yugoslav Republic of Macedonia on the road to Europe, 2008.*

Prijava Republike Makedonije za članstvo v EU je bil zgodovinski korak naprej za državo in za regijo. Država je premagala politično krizo in se usmerila k miru, stabilnosti in napredku. Po predlaganju odgovorov na vprašalnik, je Komisija analizirala situacijo in srednjeročne možnosti v državi, ter na koncu pripravila še analitično poročilo mnenja o prijavi Republike Makedonije za članstvo v EU. Poročilo vsebuje podrobno analizo o zmogljivostih držav, ki morajo izpolnjevati vse pogoje za članstvo, določene od Evropskega sveta v Københavnu, in pogoje stabilizacijsko-pridružitvenega procesa.

### 3.2.1 CARDS

Pomoč EU je posebej namenjena za podporo procesov ekonomskih, političnih in socialnih reform, ki vodijo k vključevanju v EU. CARDS je instrument pomoči EU za rekonstrukcijo, razvoj in stabilnost, Republika Makedonija pa je uporabnica država od leta 1996. Po krizi v letu 2001 je bila pomoč EU direktno namenjena v glavnem za rehabilitacijo in rekonstrukcijo infrastrukture ter policijsko dejavnost. Povečana podpora za policijsko reformo je prispevala k stabilizacijskemu procesu. Proces reform se je začel, osebje je bilo usposobljeno na nacionalni

---

<sup>6</sup> V Tabeli 5 je prikazana skupna pomoč upravljana s strani EAR, čeprav ni v točno določenem programskem obdobju 2000-2006. Razlog je predvsem v tem, da je skupaj prikazana pomoč programa CARDS in pomoč programa Phare, Obnova in Mehanizmov za hitri odziv, ki so programi prejšnjega programskega obdobja, torej 1990-1999.

in nadnacionalni ravni, oprema in infrastruktura pa sta bili zagotovljeni (Nacionalen sistem za koordinacija na stranska pomoš, 2008).

### CARDS – nacionalni program

Pomoč Evropske unije, dodeljena preko CARDS – nacionalnega programa v obdobju 2002–2005 je znašala 231 mio EUR. Zaradi povečane rasti politične in ekonomske stabilnosti v državi, se je finančna pomoč EU razširila in je bila usmerjena h ključnim področjem pravnega reda Evropskih skupnosti (acquis communautaire<sup>7</sup>). Pomoč EU je bila dodeljena v okviru štirih prednostnih področjih v državni strategiji za Republiko Makedonijo za obdobje 2002–2006: demokracija in načelo pravne države, gospodarski in socialni razvoj, pravosodje in notranje zadeve ter okolje in naravni viri. Pomoč je bila dodeljena tudi za izgradnjo upravnih zmogljivosti in programov skupnosti (Donatori vo Republika Makedonija, 2005).

V Tabeli 6 je prikazana celotna finančna pomoč CARDS – nacionalnega programa, dodeljena Republiku Makedoniji v obdobju 2002–2006 (v mio EUR).

*Tabela 6: Pregled finančne pomoči CARDS – nacionalni program v obdobju 2002–2006 (v mio EUR)*

Področje	2002	2003	2004	2005	2006	Skupaj
<b>Demokracija in načelo pravne države</b>	17	12	11.5	17	10.1	67.6
<b>Gospodarski in socialni razvoj</b>	11.5	11	15	8.6	13.1	59.2
<b>Pravosodje in notranje zadeve</b>	7	12.5	24	9.5	9.6	62.6
<b>Okolje in naravni viri</b>	0	1	2	2	1.3	6.3
<b>Ostalo</b>	6	7	6.5	7.9	7.9	35.3
<b>Celotna pomoč</b>	41.5	43.5	59	45	42	231

*Vir: Former Yugoslav Republic of Macedonia on the road to Europe, 2008.*

- Pravosodje in notranje zadeve; Oblikovanje in ohranjanje območje svobode, varnosti in pravosodja za vse državljane so problemi, ki se nanašajo na pravosodje in notranje zadeve, ki so zelo pomembni pri odnosih Republike Makedonije z EU. Glede na to, da je načelo pravne države primarni cilj, je bila pomoč, namenjena sektorju pravosodja in notranjih zadev, dodeljena za podporo reform v pravnem sistemu in pravosodju, policijskih reform, integriranega upravljanja mej ter zagotavljanja potrebnih informacijskih sistemov za državo, da je potem le-ta sposobna ukrepati na področju organiziranega kriminala in trgovanja z ljudmi. Pomoč programa CARDS je bila namenjena tudi za podporo razvojnih sistemov, ki pospešujejo politiko azila in migracije in so usklajeni z mednarodnimi standardi.

<sup>7</sup> *acquis communautaire* – (v angleščino je preveden kot "Community patrimony") pomeni celotno zakonodajo, načela, politične usmeritve, sodno prakso Sodišča ES in obveznosti, ki so jih dogovorno sprejele države članice.

Program je usmerjen na zagotavljanje pomoči za razvoj zakonodaje in ustrezno uveljavitev zakonov, izboljšanje medresorskega usklajevanja, zagotavljanje usposobitev pravosodja in policije v območjih organiziranega kriminala, pranje denarja, prava družb, stečaja, računalniškega kriminala in človekovih pravic.

- Gospodarski in socialni razvoj; Delujoče tržno gospodarstvo in sposobnost obvladovanja konkurenčnega pritiska in tržnih sil znotraj Unije so primarni kopenhagenski pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za članstvo v Evropski uniji. Pomoč programa CARDS za obdobje 2002–2006 je bila namenjena za pomoč Vladi Republike Makedonije pri zagotavljanju visoke makroekonomske stabilnosti, učinkovitega gospodarskega sistema in dobre poslovne klime. Pomoč je usmerjena k uskladitvi s pravnim redom Evropske skupnosti in vzpostavljanju potrebnih organov za spremljanje uveljavitve ustrezne zakonodaje. Področje trgovine, tujih direktnih investicij, kmetijstva, zaposlenosti, so samo nekatera od vseh področij, kjer je bil program CARDS aktiven.
- Demokracija in načelo pravne države; Evropska komisija je igrala pomembno vlogo pri pomoči vladi v procesu zagotavljanja demokracije in celotne izvedbe načela pravne države. S podpisom Ohridskega sporazuma v letu 2001, je bila bistvena vloga pomoči EU na tem področju namenjena za pomoč vladi pri pospeševanju in zaščiti človekovih in manjšinskih pravic z oblikovanjem trde osnove za organizirano in vplivno civilno družbo. Po krizi v letu 2001 sta bila izvedba Ohridskega sporazuma in strateški načrt za »pravilno zastopnost manjšin« v javni administraciji glavna prioriteta Vlade Republike Makedonije. Dostopna pomoč EU je pomagala oblikovati enoto za izvedbo Ohridskega sporazuma v okviru generalnega sekretariata vlade in izpolniti 99% vseh obveznosti, postavljenih v sporazumu. Pomoč na tem področju je bila usmerjena tudi k vrnitvi beguncev in razseljenih oseb, ponovni izgradnji in rekonstrukciji uničenih domov in ustvarjanju življenjskih pogojev za njihovo vračanje.
- Okolje in naravni viri; Razvoj politike okolja in krepitev zmogljivosti institucij, ki obravnavajo okoljska vprašanja, sta ključna elementa pomoči programa CARDS na tem področju. Pomoč programa CARDS na tem področju je pomagala pri odpravljanju okoljskih groženj, pomagala institucijam oblikovati pravni okvir in zagotoviti učinkovito izvedbo zakonov ter krepitev zmogljivosti vlade za spremljanje in uveljavitev okoljskih standard. Podpora je bila zagotovljena tudi za razvoj in izvedbo dveh poznejših nacionalnih programov za varstvo okolja.
- Izgradnja upravnih zmogljivosti; Evropska skupnost zagotavlja bistveno pomoč za razvoj potrebnega pravnega sistema in institucionalnih zmogljivosti javne uprave, ki je predpogoj za doseganje celotne zahteve stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma.

Projekti so bili usmerjeni na širok domet vprašanj glede krepitev zmogljivosti poslovanja, carine, zdravja rastlin in veterinarskih služb, standardov in certifikacij, javnega naročanja, konkurence in državne pomoči, varstva potrošnikov ter intelektualnih, industrijskih in premoženjskih pravic. V skladu s pravnim sistemom in industrijskimi zmogljivostmi reforma javne uprave vključuje proces reform v pravosodju in policiji ter reform v lokalni samoupravi, skladno z ekonomskimi spremembami.

- Programi Skupnosti; Na Solunskem srečanju se je odprla možnost za celotno udeležbo v programih Skupnosti. Dostopna sredstva na tem področju so usmerjena k ustanavljanju nacionalne agencije za izobraževalne programe (Leonardo da Vinci II in Socrates II ter prihodnji generacijski programi za obdobje 2007–2013), nacionalne agencije za programe mladih (programi mladih in prihodnje generacije za obdobje 2007–2013) in usposabljanju ter informativni kampanji.

### CARDS – regionalni program

CARDS – nacionalni program je usmerjen k podpori države, CARDS – regionalni program pa je usmerjen k pospeševanju horizontalnega sodelovanja med državami v regiji, kot dopolnitev CARDS – nacionalnega programa za določeno državo. Dostopna sredstva v okviru regionalnega večletnega okvirnega programa (Regional MIP) za obdobje 2002–2004 so znašala 197 mio EUR, programirana sredstva pa v okviru regionalnega večletnega okvirnega programa za obdobje 2005–2006 so znašala 85 mio EUR.

Po regionalnem strateškem načrtu za obdobje 2005–2006, so bila glavna področja za intervencijo naslednja (Donatori vo Republika Makedonija, 2005):

- Integrirano upravljanje mej; Ta problem se ukvarja s podporo vladi za olajšanje trgovinskih tokov in premik ljudi preko meje, izboljšanje infrastrukture, krepitev mejne kontrole, razvoj mejnih regij, zagotavljanje demokratizacije in pospeševanje sodelovanja z nacionalno policijo.
- Demokratska stabilizacija; Poleg nacionalnega programa CARDS so za to področje zagotovljena še dodatna sredstva CARDS – regionalnega programa. Sprejete dejavnosti so usmerjene v pospeševanje dobrega upravljanja, pospeševanje načela pravne države, pospeševanje svobodnih in neodvisnih medijev, spoštovanje jezikovnih in religioznih raznolikosti ter pospeševanje nevladnega sektorja.
- Institucionalna izgradnja; Pomoč nacionalnega in regionalnega programa CARDS je usmerjena k državnim uslužbencem kot primarni cilj v reformah javne uprave v državi in v regiji. Glavni cilj na tem področju je odgovoriti na potrebe v regiji z namenom ustanoviti izvedljive institucije za ustrezno ustanavljanje stabilizacijsko-

pridružitvenega sporazuma zdaj in v prihodnosti.

- Razvoj regionalnih infrastrukturnih pristopov; Glavne dejavnosti na tem področju so usmerjene k oblikovanju regionalne strategije za infrastrukturo in h krepitvi institucijskih zmogljivosti, vključno z varnostjo zračnega prometa in kontrole, energije, okolja in IT. Dolgoročni cilj v regiji je razvoj študij, ki so razširjene po sistemu panevropskih omrežij.
- Pravosodje in notranje zadeve; Regionalni večletni okvirni program CARDS za obdobje 2005–2006 je ponujal možnost za razvoj dodatnih študij za policijo in pravosodje z regionalnim vplivom, povečanje regionalnega policijskega sodelovanja in oblikovanje točnih in standardiziranih instrumentov za spremljanje.
- Razvoj zasebnega sektorja; Cilj tega področja je pomagati ustvarjati boljše ekonomske pogoje v regiji, z namenom vzpostaviti višjo raven tujih direktnih investicij in domačih investicij.
- Regionalno čezmejno sodelovanje; Vpliv širitve s tekočimi državami kandidatkami in državami potencialnimi kandidatkami bo prinesel progresivne spremembe v regiji. Ideja za čezmejno sodelovanje je pomembna za pospeševanje trajnostnega gospodarskega in socialnega razvoja v mejnih območjih, skupno poslovanje, z namenom obravnavati skupne izzive na področju okolja, javnega zdravja, nadzora in boja proti organiziranemu kriminalu, omogočanje učinkovite in varne meje, pospeševanje lokalne dejavnosti »ljudje k ljudem«. Republika Makedonija je vključena v čezmejno sodelovanje z Republiko Grčijo (Ineterreg IIIA), z Republiko Bolgarijo (PHARE čezmejno sodelovanje) in s programom Interreg IIIB CADSES.

### 3.2.2 TAIEX

Po Solunskem srečanju v letu 2003 je bilo predstavljenih več novih instrumentov, s katerimi se podpira proces evropske integracije. TAIEX pomeni tehnično pomoč za izmenjavo informacij. Cilj instrumenta je ponujati kratkoročno pomoč novim državam članicam, državam kandidatkam in državam potencialnim kandidatkam na področju približevanja, uporabe in uveljavljanja pravnega reda EU. Instrument zagotavlja naslednje glavne storitve: dokumentacijo, informacije in nasvete za zakonodajo o enotnem trgu, strokovne nasvete državi upravičenki, delavnice in seminarje, študijske obiske in oblikovanje podatkovne baze za dokumentacijo. TAIEX je pomoč, vezana na povpraševanje, za Republiko Makedonijo pa pomeni dopolnilo nacionalnega programa CARDS (Nacionalen sistem za koordinacija na stranska pomoš, 2008).

TAIEX se je pokazal kot zelo pomemben instrument za Republiko Makedonijo, posebej pri zagotavljanju kratkoročne tehnične pomoči za približevanje, uporabo in uveljavljanje

zakonodaje Evropske unije, vključno z upravno strukturo. Pogoji za uporabo storitev instrumenta TAIEX v Republiki Makedoniji so stabilizacijsko-pridružitveni sporazum, nacionalni program za uveljavljanje zakonodaje EU in obveznosti, ki predstavljajo odgovore na vprašalnik Evropske komisije, ter prednostne naloge, ki so utrjene v akcijskem načrtu za Evropsko partnerstvo. TAIEX je v obdobju 2003–2006 organiziral veliko število seminarjev na številnih področjih, posebej še za realizacijo prednostnih ciljev Republike Makedonije (Nacionalen sistem za koordinacija na stranska pomoš, 2008).

### **3.2.3 TWINNING**

Twinning je dokaj nov instrument, uporabljen v okviru programa CARDS kot orodje za izgradnjo institucij. Cilj tega instrumenta je pomagati državam potencialnim kandidatkam za razvoj moderne in učinkovite uprave ter zmogljivosti pravosodja za izvedbo pravnega reda EU. Od leta 1998 je bil instrument financiran preko programa PHARE, v letu 2002 pa je postal del programa CARDS (Nacionalen sistem za koordinacija na stranska pomoš, 2008).

Twinning je instrument, ki zaposluje strokovnjake iz držav članic EU v sodelovanju z državnimi uslužbenci določene države, uporabnice programa, skupaj pa povečajo zmogljivosti uprave na določenem področju. Torej, če država partnerica meni, da določeno področje potrebuje pomoč, lahko zahteva za realizacijo določenega projekta, Twinning-partnerstvo z ustrežno upravo iz druge države članice EU.

Na tej stopnji je bila Republika Makedonija vključena v številnih Twinning-projektih na področju mednarodnega trga, carine, policije, boja proti drogam in drugih, ki se razvijajo za izvedbo v bližnji prihodnosti.

### **3.3 Predpristopno obdobje 2007–2013**

Kot je povedano v mnenju Evropske komisije, je Republika Makedonija “funkcionalna demokracija s stabilnimi institucijami, ki zagotavljajo pravno državo in spoštovanje osnovnih pravic”. Glede na to, da je pridobila pozitivno mnenje in status kandidatke, je Republika Makedonija v boljšem položaju za prevzem obveznosti članstva v kratkem in srednjem obdobju, imenovanem prednostne naloge Evropskega partnerstva za leto 2005. V tem procesu bo Republika Makedonija podprta s finančno pomočjo po novem predpristopnem instrumentu IPA, kot del nove finančne perspektive 2007–2013.

Vlada Republike Makedonije je 27. aprila 2006 uveljavila Informacijo za potrebo pripravljanja Nacionalnega razvojnega programa za obdobje 2007–2013 (2007–2009), ki jo je pripravil Sekretariat za evropska vprašanja. Informacija postavlja strukturo Nacionalnega razvojnega programa in organov, ki so ustanovljeni za njegovo pripravo, ter časovne roke. Nacionalni razvojni program je srednjeročni programski dokument, v katerem so prikazane vse sektorske prioritete in ustrezne alokacije finančnih virov za vsako prioriteto posebej,

oziroma srednjeročno planiranje vseh investicij, za katere se pričakuje, da bodo financirane s strani javnih finančnih sredstev, domačih in tujih. Načrt finančnih virov mora pokriti proračunska sredstva centralnega proračuna in proračunskih enot lokalne samouprave, možnost uporabe in posojila sredstev od drugih dvostranskih in večstranskih donatorjev, uporabo sredstev privatnih investitorjev, ter uporabo sredstev v okviru instrumenta IPA. Čeprav nacionalni razvojni program ni obvezni dokument za potrebe Evropske komisije, vendar predstavlja pomemben instrument, s katerim so definirane sektorske prioritete, ključni dokument za razvoj Republike Makedonije in pregled srednjeročnih načrtov Makedonije (Nacionalen sistem za koordinacija na stranska pomoš, 2008).

Načrt predpisa, ki ga je 29. septembra 2004 predpisala Komisija, predstavlja okvirne regulative, s katerimi se vzpostavlja združen instrument za predpristopno pomoč, ki bo nadomestil pretekle predpristopne finančne instrumente, ki so veljali v letih 2000–2006 (PHARE, ISPA, SAPARD, Turški predpristopni instrument ter finančni instrument CARDS za zahodni Balkan).

### **3.3.1 IPA**

Kakor je bilo že omenjeno, je IPA nov instrument predpristopne pomoči za finančno podporo v izpolnjevanju pogojev za članstvo v EU. Nov instrument IPA se vzpostavlja z namenom upravljanja s pomočjo, dodeljeno od EU (namesto dosedanjih štirih je vzpostavljen en instrument). Instrument je sestavljen iz petih komponent, do katerih imajo države kandidatke popoln dostop, medtem ko imajo države potencialne kandidatke dostop samo do prvih dveh komponent (Mnenje Evropske komisije za večletni okvirni planski dokument za Republiko Makedonijo za obdobje 2007–2009, 2008).

V okviru instrumenta IPA bodo imele države kandidatke pristop do vseh petih komponent, sčasoma pa samo še do prve in druge komponente. V tem smislu bo pomoč Republiko Makedoniji usmerjena k izgradnji institucije za celotno poravnavo zakonodaje EU in k pripravi za upravljanje s finančno pomočjo EU po pristopu.

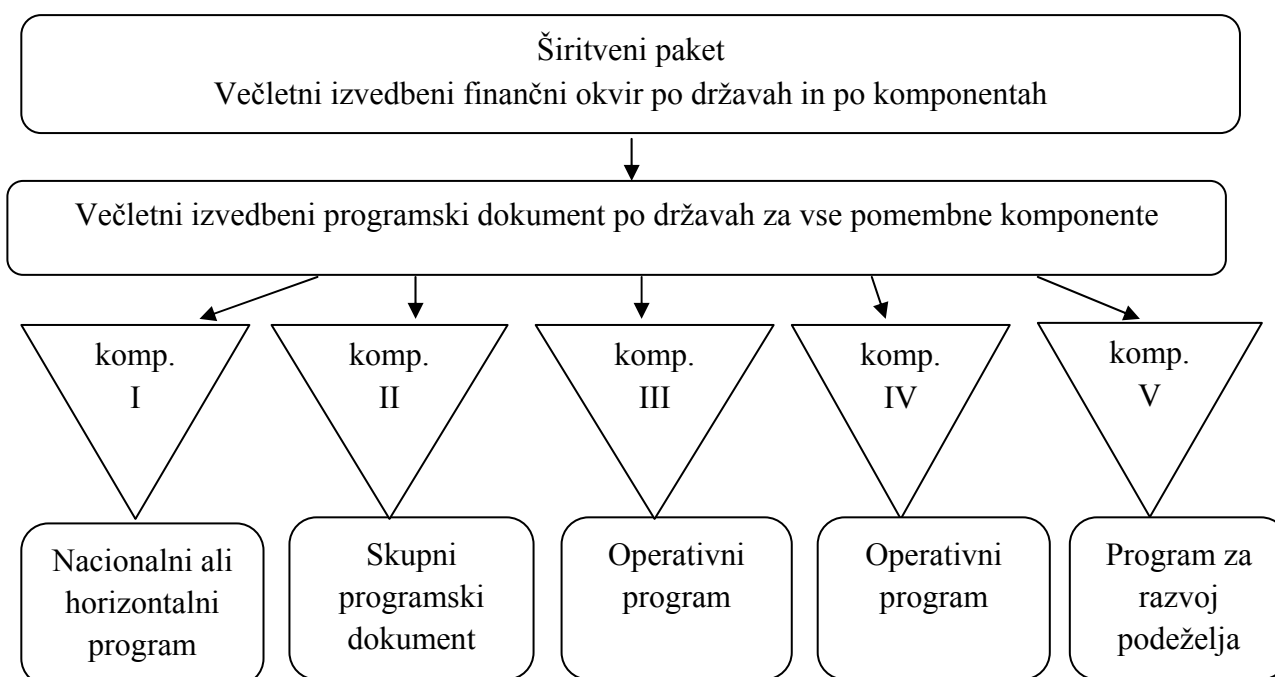
Celotni znesek finančnih sredstev, namenjenih regulativi IPA za vse države kandidatke in potencialne kandidatke države, za obdobje 2007–2013 (po ceni leta 2004) je 12.912 mio EUR, z naslednjo dinamiko: 2007 – 1.400 mio EUR, 2008 – 1.570 mio EUR, 2009 – 1.636 mio EUR, 2010 – 1.828 mio EUR, 2011 – 2.080 mio EUR, 2012 – 2.170 mio EUR in 2013 – 2.235 mio EUR. Republika Makedonija bo imela kot država kandidatka za članstvo v EU dostop do vseh komponent IPA. Pričakovano je, da bo večletni indikativni finančni načrt programa IPA za obdobje 2007–2009 za Makedonijo (velja pravilo plus 2 leti, in sicer se bodo sredstva, namenjena za leto 2007, začela porabljati leta 2008) znašal 210,5 mio EUR.

Tabela 7: Predpristopni instrument IPA za obdobje 2007–2009 (v mio EUR)

Komponenta	2007	2008	2009	Skupaj
I-Pomoč pri prehodu in vzpostavljanju institucij	41.6	39.9	38.1	119.6
II- Čezmejno sodelovanje	4.2	5.3	5.6	15.1
III- Regionalni razvoj	7.4	12.3	20.8	40.5
IV-Razvoj človeških virov	3.2	6	7.1	16.3
V- Razvoj podeželja	2.1	6.7	10.2	19
<b>Skupaj</b>	<b>58.5</b>	<b>70.2</b>	<b>81.8</b>	<b>210.5</b>

Vir: Commission decision on a multi-annual indicative planning document (mipd) 2007-2009 for the Former Yugoslav Republic of Macedonia, 2007.

Slika 3: Okvir za programiranje: organizacijska shema za države kandidatke



Vir: Vlada na Republika Makedonija; Sekretariat za evropska vprašanja, 2008.

Republika Makedonija je leta 2005 pridobila status države kandidatke in običajno je, ko se država kandidatka približuje veliki evropski družini, da pričakuje določeno pomoč. Nesporno je, da prilagajanje zakonodaje in sprejemanje standardov zahteva veliko sredstev, truda in predvsem znanja. Sredstva so torej potrebna, vendar niso odločilna za dinamiko, s katero se bo odvijal proces reformacije in izgradnje pristojnih institucij (administracija), ki bodo sposobne izpolniti svoje obveznosti. EU v nadaljevanju razvija oblike t. i. tehnične pomoči, ki jo ponuja državam kandidatkam ali aspirantom preko strokovnjakov, s katerimi bodo države hitreje končale z obveznostmi procesa evropskega vključevanja. Uporaba pomoči IPA je

odvisna od zgrajene institucionalne infrastrukture v državi (v teku je akreditacija agencije CFCU in IPARD v Makedoniji). Pomembno je tudi, da je sistem za upravljanje decentraliziran (Nacionalen sistem za koordinacija na stranska pomoš, 2008).

Na podlagi prioriternih ciljev, utemeljenih v večletnem izvedbenem programskem dokumentu, se pripravljajo različni operativni programski dokumenti, s katerimi se opredeljujejo določeni projekti, ki bodo realizirani s podporo preko instrumenta IPA. Država aspirant ali kandidat jih pripravlja, komisija pa jih potrjuje. Za vsako območje so določeni cilji intervencije, pričakovani rezultati, področja intervencije in kazalci poslovanja.

Prikaz pomoči instrumenta IPA, razdeljene po komponentah (Nacionalen sistem za koordinacija na stranska pomoš, 2008):

- komponenta 1 – prehodna pomoč (institucionalna izgradnja)<sup>8</sup>
1. Dobro javno upravljanje in vladavine prava
    - 1.1. Reforme v javni upravi: 2 mio EUR
    - 1.2. Reforme v policiji (en del je odobren od Evropske komisije): 9 mio EUR  
+ (nacionalno kofinanciranje): 0,4 mio EUR
    - 1.3. Upravljanje z EU skladi: 2 mio EUR
    - 1.4. Upravno sodstvo: 1,1 mio EUR
  2. Gospodarski razvoj in socialna kohezija
    - 2.1. Gospodarski razvoj – lokalna infrastruktura: 7 mio EUR
    - 2.2. Izobraževanje, mladina in šport (TEMPUS): 5,7 mio EUR
  3. Izvedba aquis
    - 3.1. Regulatorni organi in agencije: 2 mio EUR
    - 3.2. Davčne reforme: 2 mio EUR
    - 3.3. Državni urad za statistiko: 2 mio EUR
    - 3.4. Carina: 3,5 mio EUR
      - 3.4.1. CAFAO: 0,5 mio EUR
      - 3.4.2. Nacionalni program: 3 mio EUR
    - 3.5. Jedrska varnost: 0,5 mio EUR
  4. Podpora v programiranju
    - 4.1. Podpora v pripravi projektov: 3 mio EUR
    - 4.2. Programi skupnosti: 1,8 mio EUR

---

<sup>8</sup> Zgoraj razdeljena pomoč instrumenta IPA, ki je namenjena za komponento 1 je bila načrtovana za leto 2007.

- komponenta 2 – čezmejno sodelovanje

Tabela 8: Finančna alokacija pomoči IPA za čezmejno sodelovanje po večletnem indikacijskem planskem dokumentu za obdobje 2007–2009 (v mio EUR)

Programi	2007	2008	2009	Skupaj
Bolgarija	0.7	1.3	1.3	3.3
Grčija	0.8	1.3	1.5	3.6
Skupaj - sosednji državi zahodnega Balkana ERDF programi	2.7	2.7	2.8	8.2
Albanija	2.2	1	1	4.2
Srbija in Kosovo		1.2	1.3	2.5
ERDF- Trans	0.5	0.5	0.5	1.5
Skupaj	6.9	8	8.4	23.3

Vir: Vlada na Republika Makedonija; Sekretariat za evropska vprašanja, 2008.

- komponenta 3 – regionalni razvoj

1. Transport (projekt: Izgradnja Koridor 10);
2. Izboljšanje okoljske infrastrukture (projekt: Izgradnja sistema za čiščenje odpadne vode v občini Prilep).

- komponenta 4 – razvoj človeških kadrov

Za to komponento je namenjenih 16,3 mio EUR sredstev (za obdobje 2007–2009). Razdeljena so na tri področja, in sicer:

1. zaposlovanje,
2. izobraževanje in usposabljanje,
3. socialno vključevanje.

- komponenta 5 – razvoj podeželja

Za to komponento je namenjenih 19 mio EUR sredstev (za obdobje 2007–2009), ki so razdeljena na tri področja:

1. izboljšanje učinkovitosti trga in izvedbe EU-standardov,
2. pripravljalne dejavnosti za izvedbo kmetijskih dejavnosti, povezanih z okoljem in uporabo t.i. »leader-approach«,
3. razvoj podeželjskega gospodarstva.

Okvirni sporazum<sup>9</sup> za IPA, ki je bil ratificiran s strani državnega zbora v Republiki Makedoniji, je bil uveljavljen 4. marca 2008. Po podpisu finančnega sporazuma se je začel postopek izvedbe, ki ponavadi traja tri leta. Nacionalni sklad črpa finančna sredstva od Evropske komisije v skladu z napredkom projektov.

### 3.3.2 Programi skupnosti

Izraz programi Skupnosti pomeni integriran komplet dejavnosti, sprejet od Evropske unije, s ciljem pospeševati sodelovanje med državami članicami na različnih specifičnih področjih, povezanih s politiko EU v obdobju nekaj let. Republika Makedonija je do sedaj lahko sodelovala samo v programu TEMPUS, danes pa je odprta možnost za sodelovanje v trinajstih programih (Nacionalen sistem za koordinacija na stranska pomoš, 2008):

1. Sedmi okvirni raziskovalni program (2007–2013);
2. Marco Polo II (2007–2013);
3. Vseživljenjsko učenje (2007–2013);
4. PROGRESS /Program zaposlovanja in socialne varnosti/ (2007–2013);
5. IDABC /Povezljivo zagotavljanje vseevropskih e-vladnih storitev javnim upravam, podjetjem in državljanom/ (2005–2009);
6. Varnejši internet plus (2005–2008);
7. e-Vsebine plus (2005–2008);
8. Življenje plus (2007–2013);
9. Daphne II (2004–2008);
10. Javno zdravje (2007–2013);
11. Kultura 2007 (2007–2013);
12. Mladina (2007–2013);
13. Mediji 2007 (2007–2013).

### 3.3.3 Drugi programi<sup>10</sup>

Med drugimi programi spadata še PKI in FP7. Republika Makedonija je udeleženec PKI (Program za konkurenčnost in inovacije) programa, ki je namenjen za mala in srednja podjetja – približevanje Lizbonski strategiji. V programe za konkurenčnost in inovacije spadajo:

- program za podjetništvo in inovacije (EIP)

Celotni znesek, namenjen za ta program za obdobje 2007–2009, znaša 2,170 mio EUR. Cilji tega programa so olajšanje pristopa do zagonskega kapitala malih in srednjih podjetij,

<sup>9</sup> Okvirni sporazum: sporazum med Komisijo in državo uporabnico sredstev, ki velja za vseh pet komponent IPA in določa principe sodelovanja med dogovorjenimi stranmi v skladu z regulativo.

<sup>10</sup> Republika Makedonija je prva država v regiji, ki je podpisala pogodbo za sprejem pomoči drugih programov (PKI, FP7).

spodbujanje investicijskih dejavnosti in ustvarjanje ugodnih razmer za sodelovanje malih in srednjih podjetij ter poročanje, posebej v delu za čezmejno sodelovanje.

- program informacijske in komunikacijske tehnologije in podpora politike (ICT)
- program inteligentna energija za Evropo (IEE)

FP7 je okvirni program za raziskavo in razvoj. Raziskava je namenjena malim in srednjim podjetjem. V ta program spadajo štiri določeni programi:

- sodelovanje (institucionalno),
- ideje (krepitev virov in inovativnosti),
- ljudje (razvoj kadrov),
- zmogljivosti (razvoj evropskih/regionalnih partnerstev).

Republika Makedonija je prva država zahodnega Balkana, ki je podpisala pogodbo in lahko uporablja sredstva FP7, namenjena za raziskavo in razvoj malih in srednjih podjetij.

## **4 OCENA UPORABE FINANČNE POMOČI EVROPSKE UNIJE**

Prilagoditev nacionalne zakonodaje Republike Makedonije z zakonodajo EU predstavlja pogoj za članstvo v EU. Uporaba sredstev iz skladov EU predstavlja tudi pogoj za učinkovito in celotno prilagajanje (pretvorbo) makedonske zakonodaje z zakonodajo EU. Zato zakonski okvir predstavlja enega od sestavnih delov zmogljivosti države za uporabo sredstev iz skladov EU.

Splošna ocena EU glede učinkovitosti finančne pomoči za Makedonijo kaže na določene težave pri porabi sredstev, ki izvirajo predvsem iz omejene absorpcijske sposobnosti države zaradi neučinkovite administrativne strukture. Večkrat se kot problem izpostavlja tudi omejena sposobnost Evropske komisije za pravočasna nakazila, kar izvira iz preveč ambiciozno zastavljenih programov pomoči Evropske unije (European Commission, 2001, str. 21). Ni dovolj administrativnih (institucionalnih) absorpcijskih sposobnosti v Republiki Makedoniji za učinkovito uporabljanje tujih sredstev, vključno s pomočjo EU. To je eden od glavnih razlogov, zakaj s finančno pomočjo EU upravlja poslovalnica EAR. Republika Makedonija ima omejene absorpcijske sposobnosti s pridobivanjem novih projektov in z njihovim izvajanjem.

Predpristopne izkušnje države EU so potrdili, da je izvedba projektov po njihovi odobritvi zelo šibka, in zato potrebuje posebno pozornost državnih organov oblasti. Državni organi oblasti upravljajo in programirajo s sredstvi EU. V nasprotju pa imajo lokalne institucije, ki so

financirane s temi sredstvi, vlogo v izvedbi projektov. Med lokalne institucije, ki so vključene v izvedbo projektov, spadajo državne institucije, zasebna podjetja in nevladne organizacije.

V javni upravi Republike Makedonije je predmet zaskrbljenosti kakovost administrativnih sistemov in uporabljeno orodje v izvedbi projektov. V upravi tudi primanjkuje veliko različnih vrst smernic, navodil, ustanovljenih operacijskih sistemov, napisanih postopkov, oblik in ostalih takšnih naprav, ki povečujejo učinkovitost delovanja administrativnega sistema. To vpliva na upravljalne institucije in vmesne institucije v Republiki Makedoniji, tako da so zelo občutljive na spremembe v kadrovskem oddelku in jih pušča nezaščitene pred možnostjo za napake pri delu zaradi nepredvidene okoliščine (Mrak & Uzunov, 2005, str. 83).

Nerazvita sta tudi nadzor in presoja izvedbe projektov, kot del politike življenjskega toka, ali kot del izvedbe dolžnosti navadne javne institucije v Makedoniji. Nadzor in presoja projektov se ne izvajata v celoti, primanjkuje tudi razpoložljivost učinkovitih nadzornih informacijskih sistemov.

Trenutno je celotno delovanje finančnega upravljanja in kontrole projektov, financiranih od EU v Republiki Makedoniji izvedeno s strani EAR. Glede na to, kakšna je danes kakovost in razpoložljivost domačih človeških virov s finančnim upravljanjem in revizorskimi veščinami, je opazno, da se je situacija izboljšala v zadnjih letih, vendar je celotna združitev finančnega upravljanja in strokovnjakov kakovosti nezadostna ter v nekaterih primerih njihove veščine sploh niso primerljive z mednarodnimi standardi.

## **SKLEP**

V diplomskem delu sem predstavila finančne pomoči EU, ki so namenjene razvoju Makedonije. EU uporabi okoli tretjino svojega proračuna za zmanjšanje ekonomskih in socialnih razlik med različnimi regijami v Skupnosti. Pomoč, ki je namenjena državi kandidatki in potencialni kandidatki, je namenjena za olajšanje poti do EU in tudi izboljšanje celotnega gospodarskega, političnega in socialnega sistema držav. Namenjena finančna sredstva so za pomoč pri uvedbi potrebnih političnih, gospodarskih in institucionalnih reform v skladu s standardi EU.

Makedonija je začela pridobivati in uporabljati finančno pomoč EU že leta 1992, ko se je osamosvojila. Pomoč iz Evropske unije se je izvajala preko programov ECHO, PHARE in Obnova, s ciljem spodbujanja razvoja in zagotavljanja ekonomske in regionalne stabilnosti. ECHO je zagotavljal humanitarno pomoč, program Obnova je bil zadolžen za pomoč pri rekonstrukciji in sanaciji, PHARE pa je bil usmerjen v izgradnje institucij in mednarodno sodelovanje z Republiko Grčijo.

Republika Makedonija je bila prva država v regiji, ki je podpisala stabilizacijsko-pridružitveni sporazum v letu 2001, in s tem pridobila veliko novih kombinacij partnerstev, trgovskih

koncesij ter ekonomske in finančne pomoči. S podpisom stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma je bila pomoč preusmerjena od fizične rekonstrukcije v začetni fazi k podpori politične, institucionalne in ekonomske tranzicije, pozneje tudi k pristopu k EU. Evropska komisija se je odločila za konsolidacijo svoje podpore v enem glavnem instrumentu, programu CARDS, od katerega je Makedonija začela pridobivati pomoč leta 2001.

Glede na to, da je pridobila pozitivno mnenje in status kandidatke, je Republika Makedonija v boljšem položaju za prevzem obveznosti članstva v kratkem in srednjem obdobju (prednostne naloge Evropskega partnerstva za leto 2005). V tem procesu bo Republika Makedonija podprta s finančno pomočjo po novem predpristopnem instrumentu IPA, kot del nove finančne perspektive 2007–2013.

Makedonija je v vseh letih neodvisnosti pokazala, da je glavni cilj države pristop k EU. Preden se država lahko pridruži EU, mora imeti delujoče tržno gospodarstvo in biti sposobna vzdržati konkurenčni pritisk ter tržne sile znotraj EU. Reforma, ki je potrebna za članstvo v EU, naj bi tudi izboljšala življenje državljanov v Republiki Makedoniji. Finančna pomoč EU je zato namenjena tudi gospodarski reformi, ki naj bi omogočila gospodarsko rast in boljše možnosti za zaposlitev. Predpristopna pomoč tudi spodbuja regionalno sodelovanje in prispeva k trajnostnemu razvoju ter zmanjševanju revščine. Država mora delovati v smeri zmanjševanja revščine in razvoja človeških virov. Zmanjšanje revščine bo prineslo zmanjšanje gospodarske in socialne vrzeli v državi. Človeški viri morajo biti bolj strokovni in njihove veščine se morajo primerjati z mednarodnimi standardi. Sredstva EU so namenjena srednjeročnim in dolgoročnim družbenim spremembam ter celotnemu gospodarstvu.

Čeprav je Makedonija opravila veliko reform na skoraj vseh področjih, mora nadaljevati s svojim delom. Obstaja veliko problemov, zaradi katerih ne more učinkovito izkoriščati finančne pomoči EU. Ni dovolj administrativnih (institucionalnih) absorpcijskih sposobnosti v Republiki Makedoniji za učinkovito uporabljanje tujih sredstev, vključno pomoči EU. Republika Makedonija ima omejene absorpcijske sposobnosti pri pridobivanju novih projektov in z njihovim izvajanjem. Makedonija se sooča z resnimi administrativnimi pomanjkljivostmi, posebej v sodstvu in v javni administraciji. Pomembna je tudi krepitev administrativnih zmogljivosti. Te pomanjkljivosti se odražajo v uporabi finančne pomoči EU.

Trenutno je celotno delovanje finančnega upravljanja in kontrole projektov, financiranih od EU v Republiki Makedoniji izvedeno s strani EAR. Glede na to, kakšna je danes kakovost in razpoložljivost domačih človeških virov s finančnim upravljanjem in revizorskimi veščinami, je opazno, da se je situacija izboljšala v zadnjih letih, vendar je celotna združitev finančnega upravljanja in strokovnjakov kakovosti nezadostna ter v nekaterih primerih njihove veščine sploh niso primerljive z mednarodnimi standardi.

Proces približevanja Makedonije k Evropski uniji je velikega pomena za Makedonijo, saj določa traso reform, potrebnih za gospodarski in socialni napredek Makedonije.

## LITERATURA IN VIRI

1. Andranikova, R. (18. januar, 2008): Pogovor s tehničnim asistentom v Delegaciji Evropske Komisije v Republiki Makedoniji.
2. Benko, R. (1999). *Programi pomoči EU*. Ljubljana; IPTZ – Inštitut za prenos znanja in tehnologije.
3. Clesse, A. (1997). *Svobodna Evropa in Evropska Unija*, 5 (7), 14–20. Ljubljana: Poročevalec Državnega sveta Republike Slovenije.
4. Commission decision on a multi-annual indicative planning document (mipd) 2007-2009 for the Former Yugoslav Republic of Macedonia. (2007). European Commission. Najdeno 14. februarja 2008 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd\\_fyrom\\_2007\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_fyrom_2007_2009_en.pdf).
5. *Donatori vo Republika Makedonija*. (2005). Skopje: Sektor za evropska integracija, Vlada na Republika Makedonija.
6. ECHO in the FYR of Macedonia. (2003). European Commission. Najdeno 14. februarja 2008 na spletnem naslovu <http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/index.htm>.
7. External Relations Directorate General, Directorate Western Balkans: Cards Assistance Program: Former Yugoslav Republic of Macedonia 2002–2006. (2006). Brussels: European Commission.
8. External Relations. (2008). European Commission. Najdeno 11. februarja 2008 na spletnem naslovu <http://www.taskforcenordest.org/upload/doc/Macedonia.html>.
9. *Financial Programming and Budget*. (2008). European Commission. Najdeno 11. februarja 2008 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/budget/budget\\_detail/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/index_en.htm).
10. *Financial Programming and Budget*. (2008). European Commission. Najdeno 11. februarja 2008 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/budget/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm).
11. Finančna pomoč. (2008). Republika Slovenija. Najdeno 11. februarja 2008 na spletnem naslovu <http://www.evropa.gov.si/siritev/financna-podpora/>.
12. Former Yugoslav Republic of Macedonia on the road to Europe. (2008). European Agency of Reconstruction. Najdeno 10. februarja 2008 na spletnem naslovu <http://www.ear.europa.eu/macedonia/macedonia.htm>.
13. Gligorov, M. (2007). Macedonia: promissing figures. *Research Reports, No. 341*. Najdeno 12. februarja 2008 na spletnem naslovu <http://www.wiiw.ac.at/balkan/files/data/Macedonia.pdf>.
14. Hamende, B. (1996). Le relazioni tra le Repubbliche dell'ex Iugoslavia e l'Unione Europea a un anno dagli accordi di Dayton. *Analisi e documentazione* (5), 37–44.
15. *Handbook on EU Funds - 2007–2013*. (2007). Budapest: Europa Media Public Service Corporation.
16. *I Sonceto e zvezda*. (3<sup>rd</sup> ed.) (2006). Skopje: Sektor za evropska integracija, Vlada na Republika Makedonija.
17. Jusuf, I. (15. januar, 2008): Pogovor z makedonskim predstavnikom v Evropski Agenciji za rekonstrukcijo v Republiki Makedoniji.

18. Kekenovski, Lj. (2004). Vodič niz EU. V *Edinstven pazar i ekonomska i monetarna unija* (str. 62–69). Skopje: EURO-EKO.
19. Kohezijski sklad. Kaj je kohezijski sklad? (2008). European Union. Najdeno 12. februarja 2008 na spletnem naslovu <http://euskladi.gov.si/skladi/kohezija.html>.
20. Leonard, D. (2005). *Guide to the European Union. The definitive guide to all aspects of the EU.* (9<sup>th</sup> ed.) London: Profile Books Ltd.
21. Makedonija vo brojki. (2008). Državen zavod za statistika. Najdeno 13. februarja 2008 na spletnem naslovu <http://www.stat.gov.mk/glavna.asp?br=01%20>.
22. Minič, J. (1997). *EU enlargments, Yugoslavia and the Balkans.* Belgrade: European movement in Serbia.
23. Mnenje Evropske komisije za večletni okvirni planski dokument za Republiko Makedonijo za obdobje 2007–2009. Najdeno 14. februarja 2008 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd\\_fyrom\\_2007\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_fyrom_2007_2009_en.pdf).
24. Moussis, N. (2005). *Pristap do Evropskata unija: pravo, ekonomija, politika.* (13<sup>en</sup> ed.) Skopje: Institut za evropska intergracija.
25. Mrak, M., Mrak, M. & Rant, V. (2004). *Kohezijska politika Evropske Unije.* Ljubljana: Samozaložba.
26. Mrak, M. & Tilev, D. (2008). *Absorption for EU pre-accession funds: Concept and implications for Kosovo.* Priština: Kosovo Foundation for Open Society.
27. Mrak, M. & Uzunov, V. (2005). *EU Development Funds and the Republic of Macedonia.* Skopje: Sector for European Integration, Government of the Republic of Macedonia.
28. Mrak, M. & Wostner, P. (2005). Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU. *IB revija.*, 39 (3), 4-21.
29. Nacionalen sistem za koordinacija na stranska pomoš. (2008). Sekretariat za evropski prašanja, Vlada na Republika Makedonija. Najdeno 10. februarja 2008 na spletnem naslovu <http://www.sep.gov.mk>.
30. *Nacionalna strategija za integracija na Republika Makedonija v Evropskata Unija.* (2004). Sektor za evropska integracija, Vlada na Republika Makedonija. Najdeno 14. februarja 2008 na spletnem naslovu <http://www.vlada.mk/assets/NSEI.pdf>.
31. Nikolov M. (2006, november). *Idninata na javnite finansii na lokalno nivo: Studii na slučaj od Romanija, Bugarija i Makedonija.* Center for Economic Analysis. Najdeno 13. februarja 2008 na spletnem naslovu [http://www.cea.org.mk/Documents/Report\\_RBM\\_Mak.pdf](http://www.cea.org.mk/Documents/Report_RBM_Mak.pdf)
32. Parnardzieva, M. (15. januar, 2008): Pogovor z vodjo oddelka za javni dolg v Ministrstvu za finance v Republiki Makedoniji.
33. Prirejeno po Neue Zurcher Zeitung. (1996). Gospodarski izziv in politična nuja. *Gospodarski Vestnik*, 49, str. 39.
34. Rogelj, J. (1995). O Skladu pomoči Phare. *IB Revija*, str. 56–64.
35. Strukturni skladi. (2008). European Union. Najdeno 12. februarja 2008 na spletnem naslovu <http://euskladi.gov.si/skladi/strukt.html>.
36. Širitev EU. (2008). Republika Slovenija. Najdeno 11. februarja 2008 na spletnem naslovu <http://www.evropa.gov.si/siritev/>.

37. Širitev kot proces. (2008). Republika Slovenija. Najdeno 11. februarja 2008 na spletnem naslovu <http://www.evropa.gov.si/siritev/proces-siritev/>.
38. *The access to European Union Law*. (2008). European Commission. Najdeno 10. februarja 2008 na spletnem naslovu [http://eur-lex.europa.eu/en/droit\\_communaire/droit\\_communaire.htm](http://eur-lex.europa.eu/en/droit_communaire/droit_communaire.htm).
39. The Former Yugoslav Republic of Macedonia- Country profile. (2008). European Commission Enlargement. Najdeno 14. februarja 2008 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/how-does-it-works/financial-assistance/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/how-does-it-works/financial-assistance/index_sl.htm).
40. *Training on the European Union Macedonian Chamber of Commerce*. (2008, marec). Skopje: European Policy information centre.
41. Why do we need regional policy? (2008). Regional Policy- Inforegio: European Commission. Najdeno 13. februarja 2008 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/history/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_en.htm).
42. Zalev, P. (2004). Vodič niz EU. V *Republika Makedonija i Evropskata Unija* (str. 70–76). Skopje: EURO-EKO.
43. Zalev, P. (2004). Vodič niz EU. V *Perspektivite na Unijata* (str. 95–97). Skopje: EURO-EKO.
44. Žitko, S. (1995, maj). Vodič s koristnimi napotki. *Gospodarski Vestnik*, str. 62 in 63.