



Munich Personal RePEc Archive

Research on enhancing Efficiency and Effectiveness in disbursing Funds from IPARD Programme

Kovachev, Goran

Center for Economic Analyses

July 2013

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/53947/>

MPRA Paper No. 53947, posted 27 Feb 2014 20:24 UTC

**ИСТРАЖУВАЊЕ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ЕФИКАСНОСТА И ЕФЕКТИВНОСТА ВО
РАСПРЕДЕЛБАТА НА СРЕДСТВАТА ОД ИПАРД ПРОГРАМАТА**

(ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА)

д-р Горан Ковачев

Центар за економски анализи (ЦЕА)



Скопје, 2013

---CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

339.727.22:338.434]:330.322.54(497.7)

КОВАЧЕВ, Горан

Истражување за подобрување на ефикасноста и ефикасноста во распределбата на средствата од ИПАРД програмата : (документ за јавна политика) / Горан Ковачев. - Скопје : Центар за економски анализи - ЦЕА, 2013. - 51 стр. : граф. прикази ; 21 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 49-50. - Содржи и: Анекси 1-2

ISBN 978-9989-2632-8-6

а) ИПАРД фондови - Распределба на средства - Економска ефикасност - Македонија
COBISS.MK-ID 94244362

Напомена.

Оваа брошура е овозможена со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамките на Проектот на УСАИД за граѓанско општество. Содржината на публикацијата е одговорност на авторите и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави.

КРАТЕНКИ

АКН	Агенција за катастар и недвижности
АПРЗ	Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството
АФПЗРР	Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој
АХВ	Агенција за храна и ветеринарство
БДП	Бруто домашен производ
БРР	Биро за регионален развој
БСВ	Биро за судски вештачења
ГИС	Географски информативен систем
ДГ-АГРИ	Генерален директорат за земјоделство и рурален развој на Европската комисија (Directorate General – Agriculture and Rural Development)
ЕАФРД	Европски фонд за земјоделство и рурален развој (European Agricultural Fund for Rural Development)
ЕК	Европска комисија
ЕУ	Европска унија
ЗКДФ	Земјоделски кредитен дисконтен фонд
ЗЗП	Заедничка земјоделска политика на ЕУ
ИАКС	Интегриран систем за административна контрола (Integrated Administration Control System)
ИПА	Инструмент за претпристапна помош (Instrument for Pre-Accession Assistance)
ИПАРД	Инструмент за претпристапна помош за рурален развој (Instrument for Pre-Accession Assistance in Rural Development)
ИСКЗ	Интегрирано спречување и контрола на загадувањето

КСО	Компетентен службеник за овластување (Competent Accreditation Officer)
МБПР	Македонска банка за поддршка на развојот
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
МЗШВ	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
МИПД	Повеќегодишен индикативен плански документ (Multiannual Indicative Planning Document)
МИФФ	Повеќегодишна индикативна финансиска рамка (Multiannual Indicative Financial Frame)
МСП	Мали и средни претпријатија
НИПАК	Национален ИПА координатор (National IPA Coordinator)
НСО	Национален службеник за овластување (National Authorising Officer)
НФ	Национален фонд
ПСО	Програмски службеници за овластување (Programme Authorising Officers)
РМ	Република Македонија
САПАРД	Специјална претпристапна програма за земјоделство и рурален развој (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)
СИЗП	Систем за идентификација на земјишни парцели
ЦЕПРОСАРД	Центар за промоција на одржливи земјоделски практики и рурален развој (Center for Promotion of Sustainable Agricultural Practices and Rural Development)

СОДРЖИНА

Резиме	6
1. Вовед	8
2. Распределба и реализација на средствата од ИПАРД програмата	10
2.1. Распределба на средствата од ИПАРД програмата	10
2.2. Реализација на средствата од ИПАРД програмата	13
2.2.1. Краток коментар на заклучоците	16
3. Причини за недоволната реализација на средствата од ИПАРД програмата	18
3.1. Недоволна информираност и анимираност на потенцијалните корисници	19
3.2. Обемна и комплицирана документација	21
3.3. Неконзистентност на условите и процедурите	23
3.4. Неподготвеност на барателите да ги исполнат условите	27
3.5. Отежнат пристап до финансии	28
4. Преземени мерки за отстранување на причините за недоволната реализација на средствата од ИПАРД програмата	30
4.1. Зајакнување на административните капацитети на јавната управа и интензивирање на промоцијата	30
4.2. Олеснување на процедурата и скратување на документацијата	33
4.3. Отстранување на неконзистентностите на условите и процедурите	34
4.4. Индивидуален пристап во исполнување на условите	38
4.5. Унапредување на соработката со финансискиот сектор	40
5. Препораки	42
6. Заклучок	48
Користена литература	49
Анекси	51

РЕЗИМЕ

Овој документ за јавна политика ги анализира ефективноста и ефикасноста во распределбата и користењето на средствата од Петтата компонента на Инструментот за претпристапна помош на Европската унија наменета за рурален развој – ИПАРД во Македонија.

Содржаните наоди и препораки се засноваат на досегашните согледувања на Комитетот за мониторинг на ИПАРД и другите релевантни државни институции (Тело за управување со ИПАРД, ИПАРД агенција) како и на огромниот број на разговори и добиени мислења и информации од релевантни учесници (корисници, потенцијални корисници, советници, финансиски институции) во процесот на спроведување на ИПАРД програмата.

Целта на истражувањето е пред сè согледување на проблемите кои се јавуваат при спроведување на ИПАРД програмата во Македонија, забележување на напорите за нивно отстранување од страна на сите засегнати страни и давање на предлози за подигнување на ефективноста и ефикасноста во распределбата на ИПАРД фондовите. Ова истражување нема за цел никого да критикува, туку едноставно да даде насоки и предлози кои ќе помогнат во интензивирање на искористувањето на ИПАРД средствата.

Истражувањето се состои од 4 клучни делови:

- *распределба и реализација на средствата од ИПАРД програмата* кој ги обработува износот на буџетски алокации и стратегијата за нивно пласирање и досегашните резултати од спроведувањето на ИПАРД програмата во Македонија;
- *причини за недоволната реализација на средствата од ИПАРД програмата* кој се осврнува на 5 главни пречки кои ја опструираат реализацијата;
- *преземени мерки за отстранување на причините за недоволната реализација на средствата од ИПАРД програмата* со кој се нотираат сите успешни и неуспешни обиди за отстранување или барем ограничување на овие пречки;
- *предлог препораки за подобрување на ефикасноста и ефективноста во распределбата на средствата од ИПАРД програмата* со кои сакаме да дадеме скромни придонеси во унапредување на апсорпциските капацитети на

нашата држава во поглед на поголемото и што поцелосно искористување на алоцираните средства од ИПАРД програмата.

Од спроведеното истражување е утврдено дека Македонија недоволно ги користи европските претпристапни фондови наменети за поддршка на земјоделството и руралниот развој, но дека тоа не е ексклузивен проблем со кој се соочува исклучиво нашата земја, туку дека тоа е проблем кој постоел и постои кај сите земји-кандидати за членство во Европската унија како кај оние што се веќе таму, така и кај оние што се сè уште во предворјето на Унијата. Истражувањето покажа дека ефикасноста во користењето на ИПАРД е релативно ниска пред сè поради: недоволната информираност и анимираност на потенцијалните корисници, обемената и комплицирана документација, неусогласеност на националното со законодавството на ЕУ, неподготвеноста на барателите да ги исполнат условите и тешкиот пристап до финансии.

Врз основа на овие утврдени пречки, документот дава конкретни предлози и препораки за унапредување на ефикасноста и ефективноста во распределбата на средствата од ИПАРД програмата во Македонија.

1. Вовед

Европската перспектива на македонското земјоделство и рурален развој започна на 9.4.2001 година со склучување на Спогодбата за стабилизација и асоцијација на Република Македонија со Европската унија (ЕУ) со која меѓу другото се либерализираше трговијата и се овозможи асиметричен трговски режим во трговијата со земјоделски производи во полза на Македонија (освен за т.н. „чувствителни производи“) во транзициски период од 10 години.¹ Дополнителен чекор напред беше направен на 17.12.2005 година со стекнувањето на кандидатски статус за членство во Унијата² кој придонесе земјава да добие пристап до Инструментот за претпристапна помош (ИПА).³ ИПА инструментот е составен од 5 компоненти од кои за оваа јавна политика е најважна петтата компонента ИПАРД – Инструмент за претпристапна помош за рурален развој.

Општа цел на ИПАРД е обезбедување на финансиска помош за одржливо земјоделство и рурален развој како подготовка на земјите-кандидати за спроведување на Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) и управување со средствата од Унијата.⁴ Таа е единствена компонента која е насочена кон приватниот сектор поради што е исклучително значајна за националното стопанство и за секторот кој го поддржува. Таа функционира врз основа на партнерско кофинансирање при што половина од средствата се јавни фондови (од кои 75% отпаѓаат на Европскиот фонд за земјоделство и рурален развој – ЕАФРД, а 25% на буџетот на Република Македонија), а другата половина се приватни фондови на самиот инвеститор. Со одобрување на ИПАРД, како главни долгорочни приоритети за Македонија од страна на Европската комисија (ЕК) беа утврдени:

- подобрување на конкурентноста на земјоделските стопанства и прехранбената индустрија преку модернизирање на производствените капацитети и

¹ Спогодба за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји-членки; Службен Весник на РМ – *Меѓународни договори*, бр. 28/2001

² Council Decision No. 2006/57/EC of 30 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with the Republic of Macedonia и Council Decision No. 2004/518/EC of 14 June 2004 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with the Republic of Macedonia

³ Општо за ИПА види: Council Regulation (EC) No. 1085/2006 of 17 July 2006 on establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA). За правилата за соработка во однос на финансиската помош на ЕК за Македонија во рамките на спроведување на помошта од ИПА види: Службен Весник на РМ – број 18/2008

⁴ *Ibid*

инфраструктура, унапредување на квалитетот на земјоделските производи и подобрување на нивниот маркетинг во насока на зголемување на извозот;

- подготовка на земјата за успешно спроведување на програмите за поддршка финансирани од ЕАФРД, по нејзиното пристапување во Унијата;
- усогласување на македонскиот земјоделско-прехранбен сектор со новата ЗЗП, преку подобрување на ветеринарните стандарди и зголемена заштита на животната средина;
- пренасочување на државната помош во земјоделството од субвенции кон инвестиции;
- обезбедување на одржлив земјоделски, социо-економски и рурален развој преку исполнување на стандардите на *acquis communautaire*, подобрување на стандардот на земјоделците и зголемување на вработеноста во руралните средини преку диверзификација на руралните активности и
- изградба на техничкиот капацитет на администрацијата.

Спроведувањето на ИПАРД се врши преку институциската структура на ИПА создадена како резултат на процесот на децентрализација на имплементациониот систем на помошта од ЕУ и која како заеднички институции ги има следните: Компетентен службеник за овластување (КСО), Национален службеник за овластување (НСО), Национален фонд (НФ), Национален ИПА координатор (НИПАК), програмски службеници за овластување (ПСО) и Ревизорско тело, додека како посебни институции задолжени исклучиво за реализација на ИПАРД се: Тело за управување со ИПАРД, ИПАРД агенција и Комитет за мониторинг на ИПАРД.⁵

Телото за управување со ИПАРД има за цел изработка, следење, проценка, составување на извештаи, координација и транспарентност на ИПАРД програмата. Согласно Одлука на Владата на РМ од 18.11.2005 година, Тело за управување со ИПАРД во Македонија е Одделението за рурален развој при Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ).

⁵ Спогодба меѓу Владата на Република Македонија и Комисијата на ЕЗ за правилата за соработка во однос на финансиската помош од ЕК на Република Македонија и спроведување на помошта според компонентата V (ИПАРД) од Инструментот за претпристапна помош; Службен весник на РМ - број 165/2008

ИПАРД агенцијата во нашата земја е претставена во лицето на Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој (АФПЗРР).⁶ Покрај останатите надлежности, функцијата на АФПЗРР во врска со реализација на ИПАРД програмата се состои од административни проверки (прием на барања, одобрување на проекти, одобрување на исплати), извршување на исплати, проверки на терен, водење на бази на податоци и подготовка на извештаи и анализи поврзани со реализација на ИПАРД програмата.⁷

Комитетот за мониторинг на ИПАРД има улога да се грижи за делотворноста и квалитетот на спроведување на трошоците за ИПАРД, проценка и известување за напредокот и влијанието на кофинансираните трошоци и давање на препораки до Телото за управување, АФПЗРР, НФ и НАО.

2. Распределба и реализација на средствата од ИПАРД програмата

2.1. Распределба на средствата од ИПАРД програмата

Според Повеќегодишната индикативна финансиска рамка (МИФФ) изготвена врз основа на Повеќегодишниот индикативен плански документ (МИПД) со кои се утврдуваат износот на средства и стратегиите на земјата-кандидат по одделни ИПА компоненти, за периодот 2007-2013 година од Петтата компонента – ИПАРД за Македонија се предвидени средства во износ од 85,7 милиони евра распределени во 3 приоритетни оски:⁸

- **приоритетна оска 1** – Подобрување на пазарната ефикасност и спроведување на ЕУ стандардите

⁶ Закон за основање на Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој; Службен весник на РМ - број 72/2007

⁷ Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој, 2013. [интернет страница]. Достапно на: <http://www.ipardpa.gov.mk> [Пристапено на 5.4.2013]

⁸ European Commission. 2012. *Multiannual Indicative Financial Frame* [pdf] Достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/miff_adopted10-10-12_en.pdf [Пристапено на 18.4.2013]

- **приоритетна оска 2** – Подготвителни активности за спроведување на мерки за заштита на земјоделската средина (Leader+) и
- **приоритетна оска 3** – Развој на руралната економија.

Притоа, треба да се нагласи дека во рамките на овие приоритетни оски досега од страна на ЕК се акредитирани само три мерки и тоа:⁹

а) во рамките на приоритетната оска 1:

- *мерка 101* – Инвестиции на земјоделските стопанства со цел нивно реструктурирање и надградба за достигнување на стандардите на ЕУ;
- *мерка 103* – Инвестиции за преработка и маркетинг на земјоделските и рибните производи со нивно реструктурирање и надградба за достигнување на стандардите на ЕУ и

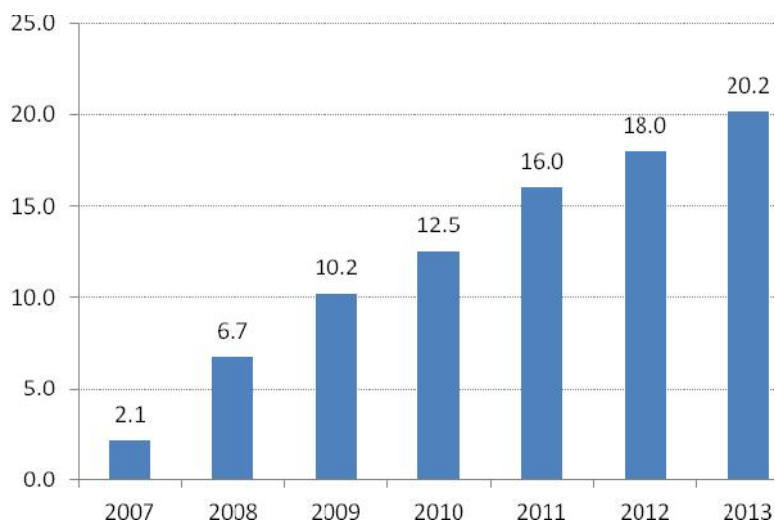
б) во рамките на приоритетната оска 3:

- *мерка 302* – Диверзификација и развој на рурални економски активности.

Динамиката на распределба на овие средства по години е прикажана на *графикон 1*, при што средствата можат да се кумулираат и да се трошат во временска рамка од $n+3$ години, каде што n е годината на одобрување.

⁹ Програма за користење на средствата од Инструментот за претпристапна помош за рурален развој на Европската унија (ИПАРД) за периодот 2007-2013; Службен весник на РМ - број 83/2009

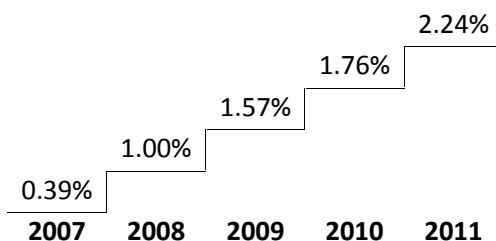
графикон 1: Распределба на ИПАРД средства по години (во милиони евра)



Извор: (European Commission. 2012. *Multiannual Indicative Financial Frame*)

Ако се спореди износот на распределени ИПАРД средства по години и БДП во земјоделството, шумарството и водостопанството може да се констатира дека доколку ИПАРД програмата се реализира во целост, таа може да има сериозно позитивно влијание врз порастот на БДП во овој сектор (*слика 1*).

слика 1: Распределени ИПАРД средства во однос на БДП во земјоделството, шумарството и водостопанството по години



Извор за БДП во земјоделството, шумарството и водостопанството: Државен завод за статистика на РМ

Земајќи во предвид дека оваа програма функционира врз принципот на партнерско кофинансирање при што во една инвестиција инвеститорот учествува со 50% од износот, а останатите 50% се грант, тогаш може да се заклучи дека ефектот од оваа програма за земјоделството и руралниот развој би бил уште поголем.

2.2. Реализација на средствата од ИПАРД програмата

Начинот и постапката за реализација на ИПАРД програмата се пропишани со Уредба на Владата на РМ.¹⁰ За жал, уште на самиот нејзин почеток беа воочени првите слабости. Тие скоро во целост беа идентични со слабостите забележани кај Специјалната претпристапна програма за земјоделство и рурален развој (САПАРД) како нејзин претходник:¹¹

- доцнење при одобрување на децентрализираните системи и акредитациите на соодветните тела за одлучување на европско и на национално ниво и
- нетранспарентни процеси на селекција на кадрите.

Притоа, во однос на втората слабост АФПЗРР ги регрутира кадрите на јавни огласи согласно законот и во соработка со Агенцијата за администрација се прават максимални напори да се одберат најсоодветни кадри од моменталната понуда на пазарот на труд, додека постапката е транспарентна онолку колку што дозволува Законот за државните службеници.¹² Меѓутоа, впечаток е дека институциите не се во можност навремено и континуирано да се екипираат и да ги задржат кадрите.

Поради овие причини меѓу другото, акредитацијата на АФПЗРР и мерките од ИПАРД програмата од страна на ЕК беа одобрени дури во декември 2009 година и со тоа фактичката реализација на ИПАРД програмата наместо во 2007 година отпочна дури во 2010 година. Со распишување на првиот оглас за користење на ИПАРД средствата во

¹⁰ Уредба за начинот и постапката за користење на финансиска поддршка за мерките за рурален развој финансирани од компонента V – ИПАРД од Инструментот за претпристапна помош ИПА на Владата на РМ; Службен весник на РМ - број 112/2009

¹¹ Македонски центар за меѓународна соработка и Македонска развојна фондација на претпријатија. Скопје, 2007. *Успешно искористување на фондовите ИПАРД*; стр. 12-13

¹² Закон за јавните службеници; Службен весник на РМ – број 59/2000 и сите измени и дополнувања

декември 2009 година се појавија и други дополнителни пречки со кои се судрија барателите:¹³

- комплицирана процедура и високи трошоци за аплицирање;
- непостоење на објективни критериуми за мерење на исполнувањето на целите и приоритетите на програмата, односно непостоење на индикатори за успех и
- можност за евентуални злоупотреби при распределба на средствата.

Како илустрација за тоа колку комплицираните административни процедури го отежнуваат ефективното користење на средствата, ќе наведеме дека во Полска во првите 9 месеци од спроведување на САПАРД програмата од вкупно 977 апликации, 772 или 79% биле вратени како некомплетни, додека во Бугарија апликацијата за набавка на само еден комбајн содржела 2.477 страници (МЦМС, МРФП, 2007. стр. 15-16). Понатаму, според одредени баратели кои се беа јавиле на огласот, трошоците што требало да ги одвојат за аплицирање за оваа програма се движеле помеѓу 3% и 5% од сумата за која било аплицирано.¹⁴

Во Македонија, согласно податоците презентирани од НСО¹⁵ на 11-тиот состанок на Комитетот за мониторинг на ИПАРД, заклучно со 2012 година се распишани 6 (шест) јавни повици за доставување на барања за користење на средства од ИПАРД програмата при што се добиени 536 барања.* Притоа, статусот на спроведување на ИПАРД програмата е следниов:

- број на склучени договори	167
- број на склучени договори намален со откажани договори	120
- износ на склучени договори (во мил. евра)**	5,836
- износ на склучени договори намален со откажани договори (во мил. евра)	3,977
- износ исплатен до 20.11.2012 г. (во мил. евра)	1,943

¹³ За можните слабости кои во иднина ќе се појавуваат повеќе кај: Court of Auditors - *Special Report No. 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01)*; pp. 10-14

¹⁴ Магазин Капитал. Скопје, 2011. број 559; стр. 17

¹⁵ Министерство за финансии, Национален службеник за овластување. Скопје, 2012. *Информација за активностите преземени од страна на НАО за напредок на имплементацијата на ИПАРД програмата и системот за управување и контрола*, стр. 1

- износ кој треба да биде исплатен до крајот на 2012 г. (во мил. евра) 0,289

Вкупно исплатен износ (во мил. евра) 2,232

* Распишан е и седми повик на кој се имаат пријавено 62 баратели. Тој сè уште е во фаза на обработка по што ќе се знае конечниот број на одобрени проекти и износи.

** Податоците за износите се однесуваат само на делот кофинансиран од ЕУ и не го опфаќа делот кофинансиран од националниот буџет на РМ и учеството на инвеститорите.

Во табела 1 е претставена динамиката на доставени барања и склучени договори по јавни повици.

табела 1: Динамика на доставени барања и склучени договори по јавни повици за ИПАРД програмата 2007-2013 година

број на јавен повик	поднесени барања	одобрени барања	стапка на одобрување (%)
01/2009	133	24	18,0
01/2010	112	36	32,1
01/2011	74	40	54,1
02/2011	60	26	43,3
03/2011	92	27	29,3
01/2012	65	14	21,5
Вкупно	536	167	31,2

Извор: МЗШВ, Сектор за управување со претпристапни фондови на ЕУ за рурален развој (ИПАРД). Скопје, 2012. *Годишен извештај за следење на спроведувањето на ИПАРД програмата 2007-2013*

Од погорните податоци може да се дојде до неколку заклучоци:

- во просек се добивани 89 барања по јавен повик;
- пропусноста на барања за ИПАРД средства кај АФПЗРР манифестирана преку односот на бројот на склучени договори со бројот на поднесени барања изнесува 31,2%;
- стапката на откажување од инвестициите при веќе потпишани договори манифестирана преку односот на бројот на откажани договори и бројот на склучени договори изнесува 28%;
- од распределените 39,5 милиони евра за проекти во периодот 2007-2012 година досега се активни 10%, а се реализирани 6%. Ако се земе в предвид правилото за финансирање $n + 3$ години, тогаш може да се каже дека од распределените 19 милиони евра за проекти за периодот 2007-2009 година кои можеле да се искористат до 2012 година, досега се активни 21%, а се реализирани 11,7%. * Практично, од распределените 10,2 милиони евра за 2009 година ЕК изврши повлекување на правото на користење на 7,3 милиони евра, а за 2013 година постои опасност да се изгубат 11,5 милиони евра од буџетските алокации за 2010 година. Овие средства доколку поинаку не биде одлучено од страна на телата во ЕУ ќе треба да се вратат во „касата“ на ЕАФРД.¹⁶

* Под активни проекти се подразбираат оние со склучени договори, а под реализирани, оние со исплатени средства

2.2.1. Краток коментар на заклучоците

Во однос на бројот на поднесени барања очигледна е тенденцијата на намалување на бројот на апликации, но во исто време постои тренд на пораст на стапката на одобрување. Практично ова е показател дека по првичната недоволна информираност за условите и критериумите за апликација, барателите од повик во повик стануваат поконкретни и доставуваат посериозни проекти со покомплетна документација. Според

¹⁶ Во ЕК постојат механизми според кои дел од средствата од ИПАРД програмата 2007-2013 година што нема да бидат искористени до крајниот рок, односно 2016 година ќе можат да се префрлат во новата ИПАРД 2 програма за периодот 2014-2020 година, но сепак дел од средствата може да биде загубен.

одговорните лица од Директоратот за земјоделство и рурален развој при ЕК (ГД-АГРИ) е нормално бројот на барања и одбивање на истите да е повисок на почетокот од спроведувањето на програмата, но како се зголемува искуството и знаењето како на оние што ја водат програмата, така и на оние кои ја користат, стапката на одбивање би требало да опаѓа.¹⁷

Во оваа насока треба да се каже дека постои простор за зголемување на пропусноста на барања за ИПАРД средства кај АФПЗРР од сегашните 31,2% на најмалку 50% што со одредени унапредувања на програмата предложени во овој труд би се постигнало најдоцна со десеттиот јавен повик, односно до крајот на 2014 година. Сепак и овие 167 одобрени барања претставуваат солидна бројка ако се земе в предвид дека бројот на одобрени барања во Хрватска на пример која има доста поголем земјоделски, рибарски и рурален сектор од нашиот изнесува 250. Еве што за тоа вели Директорот на Агенцијата за плаќања во земјоделството, рибарството и руралниот развој во Хрватска – Анте Пезо (Ante Pezo):

Бројот на договорени проекти веќе се искачи на 250. Треба да се присетиме дека целата администрација всушност учи во ѓд и дека слични проблеми се случуваа и кај останатите 12 земји-кандидати (земјите кои се приклучија на ЕУ во 2004 година заб. авт.)

...Дојдовме во фаза кога во последната година можеме да повлечеме повеќе средства отколку сите претходни години заедно. Во однос на САПАРД кој е искоритен 48%, во ИПАРД како што сега стојат работите може да се повлечат околу 60% од доделените 179 милиони евра.¹⁸

Од друга страна, стапката на откажување од инвестициите при веќе потпишани договори која изнесува 28%, најмногу се должи на неможноста на барателите да дојдат до финансиски средства за реализација на инвестициите кога веќе еднаш е потпишан договорот за грант, недоставување на соодветната документација потребна за исплата и доброволно откажување од страна на барателите поради веќе започнати инвестициски работи.

¹⁷ Комитет за следење на ИПАРД. Скопје, 2012. *Записник од 10-тиот состанок на Комитетот за следење на ИПАРД*; стр. 4

¹⁸ Интервју со Анте Пезо (Ante Pezo), Директор на Агенцијата за плаќање во земјоделството, рибарството и руралниот развој. *Poslovni Dnevnik*. 2013. [интернет издание] Достапно на: <http://www.poslovni.hr/eu-fondovi/ove-godine-ocekujemo-vise-od-1000-zahtjeva-za-ipard-233615> [Пристапено на 17.5.2013]

Стапката на исплата, односно реализација од 6% исто така на прв поглед можеби изгледа исклучително ниска. Меѓутоа, со оглед на тоа што АФПЗРР доби акредитација дури во 2009 година, а реално почна да функционира од 2010 година, не е чудно што заклучно со 2012 година искористеноста на ИПАРД програмата е недоволна. Имено, многу мал број на проекти можат да се реализираат за две години, особено оние проекти со кои се инвестира во изградба на нови објекти и капацитети и кои по правило имаат поголема финансиска тежина. Ако се земе в предвид дека добар дел од договорените проекти од овој тип се пролонгираат, логично е што во овие две години се вршени само помали исплати за помали завршени проекти. Овој износ на реализирани средства од 6% е сепак двојно поголем од оној во Хрватска (3%) при што како главна причина за тоа во оваа земја се наведува неинформираноста на инвеститорите за можностите за добивање на неповратна помош. За ова е посочена и државата како делумно виновна за недостатокот од обуки и работилници кои и кога се случуваат се недоволно медиумски покриени, така што малку луѓе кои се заинтересирани дознаваат за нив.¹⁹

Сепак, разликата во апсорпцискиот капацитет помеѓу двете земји се согледува во износот на одобрени средства во однос на предвидените алокации кој во Хрватска изнесува 39% (Пезо, 2013) за разлика од македонските 10%.

3. Причини за недоволната реализација на средствата од ИПАРД програмата

Покрај објективните пречки кои стојат на патот за поголема реализација на ИПАРД програмата за кои претходно стана збор, постојат и низа субјективни пречки за кои се надеваме дека доколку би се отстраниле или во најлош случај ограничиле би дошло до драстично зголемување на средствата кои би дошле до корисниците. Според досегашните согледувања на сите вклучени фактори во процесот на реализација на ИПАРД програмата (корисници, баратели, АФПЗРР), како и согледувањата кои произлегоа од ова

¹⁹ Интервју со Егон Мудриниќ (Egon Mudrinić), советник за ИПАРД програмата во Хрватска и водител на проект во компанијата Георг (Georg). *Business.hr*. 2013. [интернет издание] Достапно на: <http://www.business.hr/eu-fondovi/u-ipard-u-je-isplaceno-samo-3-sredstava> [Пристапено на 18.5.2013]

истражување, идентификувани се пет главни субјективни причини поради кои реализацијата на средствата од ИПАРД програмата сè уште не е на посакуваното ниво:

- недоволна информираност и анимираност на потенцијалните корисници;
- обемна и комплицирана документација;
- неконзистентност на условите и процедурите;
- неподготвеност на барателите да ги исполнат условите и
- тежок пристап до финансии.

3.1. Недоволна информираност и анимираност на потенцијалните корисници

Очигледно е дека и покрај напорите што АФПЗРР ги прави за постојано информирање и анимирање на потенцијалните корисници, вистинските и потребните информации сè уште не доаѓаат до ушите на една поголема група на луѓе. Причините за ова секако може да се лоцираат како на страната на одредени државни институции, така и на страната на целната група кон која е насочена оваа програма. Сепак, се чини дека голем дел од причините за слабата поврзаност помеѓу понудата на овие средства отсликана во лицето на АФПЗРР и побарувачката отсликана во лицето на целната група лежат во советодавниот сектор.

Советодавната служба е врската која ги поврзува земјоделците, компаниите и претприемачите од руралните средини со ИПАРД и ја следи нивната соработка и во успехот и во неуспехот. Вклученоста на советодавната служба во воспоставувањето на оваа соработка е од огромно значење за двете страни бидејќи земјоделците и компаниите не можат сами да го водат процесот на прибирање на документацијата и поднесување на барањето, а АФПЗРР нема ингеренции да го прави тоа. Практично, за да се пополни барањето потребна е помош од стручни лица кои ги разбираат условите и начинот на аплицирање. За жал, потенцијалните баратели се жалат на недостатокот и квалитетот на советодавните услуги, нивната висока цена и барањето тие авансно да се платат, независно дали проектот ќе биде реализиран или не. Во таа смисла покрај приватните консултантски куќи кои во моментов функционираат на пазарот клучна улога треба да одигра и државната Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството (АПРЗ).

АПРЗ има околу 200 вработени во повеќе од 80 регионални и локални канцеларии, од кои околу 160 вработени се советници. Како орган во состав на МЗШВ, АПРЗ се финансира од буџетот на Република Македонија. Покрај за оперативни трошоци, дел од средствата би требало да се користат и за информирање, медиумско претставување и директни средби со потенцијалните корисници на ИПАРД програмата и на останатите програми на АФПЗРР. Меѓутоа, впечаток е дека АПРЗ недоволно ја одигрува улогата на врзивно ткиво помеѓу АФПЗРР и барателите. Во многу наврати вториве се изјасниле дека советодавните служби на АПРЗ не се доволно ефикасни ако се земе в предвид дека нивната улога е тие постојано да им бидат на располагање со што би се скратило времето за барање на соодветни приватни консултантски услуги, а притоа услугата би била бесплатна заради намалување на нивните трошоци. Како поткрепа на оваа информација нека послужи фактот што заклучно со седмиот повик за користење на средства од ИПАРД програмата од страна на советниците на АПРЗ биле изработени и доставени само 6 барања за грант од кои само едно е прифатено (Информацијата е добиена на состанок со претставници на Телото за управување со ИПАРД). Ако се споредат бројот на вработени во Агенцијата со бројот на распишани огласи, доставени барања и обемност на документацијата пропишана од Брисел може да се каже дека постои огромен простор за напредок, особено во делот на обуките и работилниците и промоцијата на мерките од ИПАРД програмата.

Покрај АПРЗ, одредена критика треба да претрпат и некои од подрачните единици на МЗШВ кои се поставени само како канал за спроведување на документи од барателите до АФПЗРР, со мали или никакви познавања за условите и критериумите на ИПАРД програмата. Иако многу често тие се првиот контакт на земјоделците со институциите на системот од областа на земјоделството, не ретко се случува дел од вработените во овие единици воопшто да ги немаат или да имаат нецелосни и недоволни информации за потребната документација и начинот за поднесување на барања за ИПАРД програмата. Притоа, за дополнителни информации барателите се упатуваат во АФПЗРР која пак е лоцирана во главниот град и нема истурени одделенија низ државата што уште повеќе ја усложнува ситуацијата. Ако кон ова се додаде мислењето на ЕК дека административниот капацитет на АФПЗРР „сè уште е причина за загриженост поради големиот одлив на кадри“²⁰, постои уште една причина за недоволната запознатост на целната група со условите на ИПАРД програмата. Ваквиот одлив на кадри меѓу другото се должи и на отсуството на политика за задржување на кадрите.

²⁰ Европска комисија – *Работен документ на службите на комисијата, Извештај за напредокот на Република Македонија за 2012*, стр. 48

На крај, мора да се спомне дека и потенцијалните корисници се недоволно активни и ангажирани во изнаоѓањето на начини за користење на програмите за поддршка, а посебно за ИПАРД програмата. Тие мораат да сфатат дека иницијативата само и единствено потекнува од нив и никој друг. Ниту една институција не може да биде повеќе заинтересирана за работењето на земјоделците и компаниите отколку самите нив. Потрагата по ефтини или неповратни средства за финансирање на нивните бизниси мора да биде постојана и безусловна, а упорноста огромна доколку се сака да се дојде до ваков вид на средства. Мора да постои разбирање дека службениците на државните агенции не можат да влезат во секој дом „со кесето пари“ и истите само да ги распределуваат, туку дека треба да се помине одредена административна процедура која започнува со покажување сериозен интерес, а завршува со исплата на средствата.

3.2. Обемна и комплицирана документација

Како еден од најголемите проблеми кои се детектирани во процесот на спроведување на ИПАРД програмата од страна на сите учесници скоро без исклучок е обемната и комплицирана документација, односно потешкотиите на корисниците да ја обезбедат целокупната документација што е потребна да се достави заедно со барањето за грант или барањето за исплата. Оваа пречка е посебно евидентна во случаите кога проектите вклучуваат градежни активности. Така, доколку се инвестира во изградба на објект со цел подобрување на технолошката и пазарната инфраструктура на трговските земјоделски стопанства и прехранбената индустрија за реструктурирање и надградба до стандардите на ЕУ, помеѓу останатите документи за градба потребно е да се достават и:

- **Согласност/решение за одобрен елаборат за оценка на влијанието врз животната средина/дозвола за интегрирано спречување и контрола на загадувањето - ИСКЗ (доказ дека има поднесено барање за издавање на ИСКЗ дозвола) прибавено од Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП), Управата за животна средина или Единицата на локалната самоуправа на чија територија се наоѓа инвестицијата, односно**
- **Решение за оценка на влијанието врз животната средина или мислење за усогласеноста на инвестицијата на правниот субјект со прописите за заштита на животната средина издадени од страна на МЖСПП, заедно со Записник од Инспекторатот за животна средина со што се докажува придржување кон**

обврските од елаборатот и прописите од областа на животната средина на Република Македонија и ЕУ.

Овие документи можеби претставуваат и најпроблематичните за добивање во целата програма од причина што од институциска гледна точка, најнефлексибилни за решавање на проблемите на земјоделците околу потребната документација се покажале општините и Дирекцијата за заштита на животната средина.²¹

Дополнително, во поглед на проблемите кои барателите ги имаат со вадење на документација од единиците на локалната самоуправа посочена е неможноста во предвидените рокови да се извадат соодветните градежни дозволи при инвестирање во градежни објекти и соодветните документи со кои треба да се докаже дека инвестицијата е во согласност со стратегијата за развој на општините, а кои се задолжителни во прилог на барањето за грант за кофинансирање на градежните работи. Тука пред сè се работи за два момента:

- административниот капацитет на повеќето единици на локалната самоуправа е недоволен за брзо и навремено издавање на градежни и други дозволи и
- поголем дел од нив воопшто немаат никакви стратегии за локален и регионален економски развој.

Понатаму, при инвестиции од потпрограмите: 10141 – Изградба/обновување на објекти за одгледување на молзни крави, овци и кози; 10142 – Набавка на наменска опрема за молзење, ладење и складирање на млекото; 10151 – Изградба/обновување на објекти за одгледување на маторици и свињи во тов и 10152 – Воспоставување на нови живинарски капацитети на земјоделско стопанство за одгледување на бројлери и модернизација на постоечките, барателот е должен да обезбеди Записник од Државниот инспекторат за труд за исполнување на обврските за спроведување на стандарди од областа на безбедност и здравје при работа. Со оглед на релативно малиот број на инспектори од ова област, често е потребно да помине доста време за истите да излезат на терен и да го изготват записникот што уште повеќе го забавува и онака бавното одобрување на проектите.

Исто така, од страна на барателите се посочува дека е практично невозможно да се обезбеди доказ за сопственичката структура на понудувачите кога тие се од странство, од

²¹ Фондација отворено општество – Македонија. Скопје, 2012. *ИМА ПАРИ АМА...дванаесетти извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ*; стр. 91

причина што странските понудувачи ретко се подготвени да достават таков податок. Многу често како понудувачи се јавуваат странски акционерски друштва кои имаат голем број на акционери или се работи за огромни концерни кои воопшто и не комуницираат со нашите баратели поради малиот обем на нивниот бизнис, односно не постои желба од нивна страна да се соработува по секоја цена. Од друга страна, надлежните тврдат дека овој документ е потребен за да се утврди дали постои капитална поврзаност помеѓу добавувачите кои учествуваат во иста тендерска постапка со што би постоел основ за договарање на цените, нивна манипулација или намерно зголемување. Овој пристап е задолжителен заради оневозможување на евентулни манипулации со цените на набавките, односно заштита на финансиските интереси на европските и македонските даночни обврзници.

На крај, како конкретни проблематични области кои може да се забележат се: почитувањето на роковите и одредбите од договорите за кофинансирање, докажувањето на потеклото на опремата и материјалите кои се набавуваат, докажувањето на квалитетот на истите, навремено и правилно ажурирање на сметководствената евиденција како и обезбедување на документи од други институции. Во однос на последново на пример, се бара доставување на Потврда за подмирени обврски кон МЗШВ (при аплицирање за сите мерки); Потврда за запишано земјоделско стопанство (при аплицирање за мерката 101 – Инвестиции на земјоделски стопанства со цел нивно реструктурирање и надградба за достигнување на стандардите на ЕУ) која исто така ја издава МЗШВ и Потврда за исполнување на стандардите од областа на козметички производи во случај на инвестиции во екстракција на есенцијални масла за козметички цели (при аплицирање за подмерката 30211 – Инвестиции во руралните средини со цел диверзификација на економските активности во воспоставување на нови преработувачки капацитети на земјоделско стопанство и вонземјоделско стопанство) која ја издава Бирото за лекови при Министерството за здравство. Барањето овие документи да ги доставува барателот, а не АФПЗРР да ги прибавува по службена должност укажуваат на слаб пристап до централните бази на податоци помеѓу органите на јавната управа.

3.3. Неконзистентност на условите и процедурите

При средбите со барателите и со претставници на консултантските куќи кои изработуваат деловни планови за ИПАРД програмата дојдовме до заклучок дека таа иако има многу критериуми, административни процедури и постапки кои треба да се запазат и исполнат, сепак како поголеми пречки можат да се издвојат:

- нејасност и непрецизност на условите, процедурите и постапките и
- неконзистентност на условите и критериумите со состојбите во секторот.

Еден од главните проблеми е како се толкуваат, разбираат и применуваат одредени постапки, процедури и критериуми во процесот на ревидирање и одобрување на барањата. Во многу случаи постои недореченост и непрецизност на постапките, процедурите и критериумите, а често и на законите. На пример, според АФПЗРР проблеми кои се појавиле при обработката на барањата за финансиска поддршка во 2012 година се проблемите во врска со неусогласноста на националната и ЕУ легислативата, посебно во делот на „sound financial management“, односно начелата од Финансиската регулатива на ЕК 1605/2002.²² Во моментот во тек се заеднички активности за усогласување на законодавството во тој дел со МЗШВ, Секретаријатот за европски прашања, Секретаријатот за законодавство и Министерството за финансии. Согласно Акцискиот план за надминување на наодите на ДГ-АГРИ, ваквата активност е предвидено да резултира со предлог измени на законските одредби...При обработката на барањата за исплата во текот на 2012 година, Агенцијата наиде на проблеми во делот на усогласеноста на националното законодавство со законодавството на ЕУ посебно во делот на финансиската легислатива како и во делот на легислативата која што ги регулира градежните активности.²³

Понатаму, со правилникот за ИПАРД програмата не е точно дефинирано во кои и какви случаи на евентуално утврдени неправилности Агенцијата нема да го признае целото вложување или само дел од вложувањето во кое се поткраднала некоја грешка. Поради тоа и инвеститорите и советниците многу често до последен момент се во неизвесност дали проектот ќе биде кофинансиран и во кој износ. Во истиот правилник стои дека понудите за набавки со ИПАРД средства треба да бидат „валидни и независни“, но оваа одредба различно и слободно се толкува. Имено, на состанок во ИПАРД агенцијата на која присуствувале баратели и претставници од консултантска куќа било кажано дека понудите треба да бидат слични за да бидат мерливи за да се компарираат. Меѓутоа, барател добил одговор од ИПАРД агенцијата дека неговото барање е одбиено поради тоа што понудите изготвени на ист образец биле премногу слични (Комитет за

²² Council Regulation (EC, Euratom) No. 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities

²³ Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој. Скопје, 2012. *Извештај за следење на проектите на ИПАРД програмата*; Анекс 3 кон Записникот од 11-тиот состанок на Комитетот за следење на ИПАРД

следење на ИПАРД. Скопје, 2012. стр. 5). Има друг случај каде што земјоделец склучил договор со АФПЗРР за поврат на средствата од ИПАРД програмата, се задолжил во банка бидејќи верувал во договорот што го имал потпишано со Агенцијата за на крај да се заврши со известување дека не ги исполнува условите затоа што има две профактури од ист добавувач, а критериумите налагале само една. Тој не ја сфаќа потребата од такви процедури за кои се трошат само пари и време, поради што правдата ќе ја бара на суд. Друг земјоделец - овоштар увезол овошни садници од Италија кои морал да ги порача неколку месеци однапред. Поради пристигнувањето на садниците, морал да започне со подготовка на земјиштето, но Агенцијата тоа го третирала како активност која е предвреме преземена и бил одбиен за добивање на средства. Трет земјоделец аплицирал за набавка на опрема, но поради неажурност на локалната самоуправа за добивање на потврда за зачувување на животната средина го пропуштил рокот за потпишување на договор со Агенцијата. Други земјоделци исто така имале неколкукратни неуспешни обиди за добивање на тие средства за кои секогаш имале известување дека не се исполнуваат условите. Земјоделците сметаат дека критериумите во Програмата се превисоко поставени и е многу тешко да се задоволат.²⁴ За жал, сите овие случаи на недореченост и нејасност најчесто придонесуваат за различно и субјективно толкување на критериумите и процедурите од различни вработени во АФПЗРР, ревизорското тело или евро-контролорите во зависност од нивното образование, експертиза и практично искуство.

Од друга страна, во АФПЗРР сметаат дека во поглед на валидноста правилата се јасни - понудата треба да биде издадена од компанија која потекнува од соодветна земја (rule of origin), компанијата да се занимава со соодветната дејност, да е во состојба да ја испорача дадената стока или услуга, цената да е конкурентна и самата понуда да ги содржи бараните формални елементи. Понудите треба да бидат споредливи по намена на предложената стока или услуга, функција и краен резултат, како и да го задоволуваат бараниот квалитет. Тоа во никој случај не подразбира слични понуди. На крај, правилото на 3 понуди за секој предмет на набавка чија цена на чинење надминува 10.000 евра е воведено од страна на ЕК за да се обезбеди конкурентност, т.е. најдобра вредност за дадената сума пари. Од забелешките на барателите произлегува дека се губи секоја логика на конкурентност ако за ист предмет на набавка се натпреварува ист добавувач. Во

²⁴ М-р Марија Ѓошева-Ковачевиќ, Д-р Горан Ковачев, Христијан Ристески. Скопје, 2013. [pdf] *Кредитирање во земјоделството – состојби и перспективи*. Центар за економски анализи, Федерација на фармери на Република Македонија. стр. 19. Достапно на: <http://cea.org.mk/documents/Kreditiranje%20vo%20zemjodelstvoto-sostojbi%20i%20perspektivi%20-%20FINAL.pdf> [Пристапено на 25.5.2013]

таков случај нема три независни понуди, туку само две или една. Впрочем, „независни понудувачи“ се јасно дефинирани во Уредбата за спроведување на ИПАРД.

Дополнителен проблем при спроведување на ИПАРД програмата претставува долгиот рок за потпишување на договорот за финансиска поддршка кој трае 3 месеци од поднесување на барањето под услов истото да е комплетно и соодветно, како и долгиот рок за обработка на барањето за исплата кој изнесува 3 месеци од денот на прием на барањето за исплата, рок во кој што треба да се направат сите неопходни административни контроли, да се обезбеди целокупната документација за барањето за исплата, да се изврши контрола на лице место, анализа на резултатите од контрола на лице место, квалитетна пресметка на сумата што треба да се исплати и исплата на средствата кон крајниот корисник.

Од аспект на неконзистентоста на условите и критериумите со состојбите во секторот ќе наведеме дека еден од главните ограничувачки проблеми е малиот капацитет што се бара да го имаат барателите за инвестиции од мерката 101 за да бидат прифатени (пример за лозје максимум 50 хектари, за овошен насад максимум 30 ха, за крави максимум 150 грла). Со ова автоматски компаниите со поголем капацитет кои можат да бидат двигател во подобрување на конкурентноста и унапредување на извозот на земјоделски производи се ставаат во нерамноправна положба. Компаниите што се сериозни и имаат големи површини и стада, токму поради ограничувачките капацитети како предуслов не се во можност да ги користат овие пари, иако самите може да обезбедат инвестиции, а и полесно можат да го обезбедат сопственото учество во кофинансирањето.

Овде треба да се спомне и условот дека правните субјекти кои во тековната состојба според големината на субјектот се категоризирани во рангот на микро претпријатија не влегуваат во групата на потенцијални корисници за инвестициите од мерката 103. Според Законот за трговски друштва, за микро претпријатие се смета трговецот кој во секоја од последните две пресметковни години, односно во првата година од работењето ги задоволил следниве два критериуми: бруто приход остварен од трговецот од кој било извор да не надминува 50.000 евра во денарска противвредност и просечниот број на вработените, врз основа на часови на работа да е до 10 работници. Со ова ограничување сметаме дека се задушува претприемничкиот капацитет на микропретпријатијата од прехранбената индустрија, а воедно се оневозможува голем број на микропретпријатија кои егзистираат во овој сектор да аплицираат за средства од ИПАРД програмата.

Во секој случај, условите за користење на средства ги пропишува МЗШВ, т.е. Телото за управување со ИПАРД, кое de facto ја изработува програмата во соработка со ГД-АГРИ кој пак ја одобрува програмата и условите содржани во неа. Став на АФПЗРР е дека неусогласеноста на законодавството се рефлектира врз процедурите кои ги применува Агенцијата во постапките на одобрување на проектите и барањата за исплата. Самите процедури за работа на АФПЗРР се изработени во согласност со правилата и критериумите содржани во соодветната европска регулатива, Секторската спогодба и ИПАРД Програмата, како и правилата на цврсто финансиско управување. Акредитираните верзии на процедурите ги одредува АФПЗРР, туку се одобрени од Брисел и во тој домен не постои неконзистентност во нивното спроведување од страна на Агенцијата. Нивната стриктна примена подлежи на постојан ревизорски надзор од домашни и страни ревизорски институции.

3.4. Неподготвеност на барателите да ги исполнат условите

Покрај горенаведените пречки што претежно се ставаат на товар на јавната управа, од другата страна на медалот е непостоењето на желба, можности и знаење од страна на барателите да ги исполнат условите и критериумите на ИПАРД програмата. Познато е дека земјоделците, но и граѓаните воопшто многу често имаат аверзија кон административните процедури, обезбедувањето на неопходните документи и исполнување на сите законски обврски. Од страна на АФПЗРР е нотирано дека „... се забележуваат голем број на барања каде што недостасуваат голем број на документи, понекогаш дури и 5 и повеќе (Комитет за следење на ИПАРД. Скопје, 2012. стр. 4). Притоа, како најголеми причини за неподготвеноста на барателите да ги исполнат условите се забележуваат следните (АФПЗРР. Скопје, 2012):

- *нерешените имотно-правни односи* на земјиштето и објектите во кои треба да се инвестира;
- *нерегулирано право на користење на земјишни парцели*, проблем кој се појавил кај неколку корисници кои користат државно земјиште земено под закуп на 10 и повеќе години и кои свесно или несвесно парцелите ги дооформуваат со делови од соседните парцели;
- *стара опрема (втора рака)* каде што при контролите на лице место пред исплата кај неколку корисници е констатирана стара, односно опрема од втора рака која се декларира како нова.

Сепак, ова не е случај само во Македонија, туку и во другите земји кои користат средства од ИПАРД програмата. Во Хрватска на пример, најчести грешки при пријавувањето на проектите се случуваат во прибирањето на понудите, кои најчесто се косат со правилникот на ИПАРД. Освен тоа, честа грешка е недоставувањето на правосилна градежна дозвола или решение за условите за градба кога е тоа нужно за реализација на проектите. Најчести грешки при реализацијата се случуваат кога инвеститорите не ги пријавуваат промените во проектот, односно вршат промени без да ја известат Агенцијата за плаќања во земјоделството, што повлекува таквите промени да не бидат одобрени. При набавката може да се испорача погрешна опрема, односно доставената опрема да има различни технички карактеристики или станува збор за различен модел. Често потеклото на набавената опрема не одговара на онаа која е декларирана во понудата, односно таа е произведена во земја која не фигурира во правилникот на ИПАРД (Мудриниќ, 2013).

Во секој случај потенцијалните баратели за ИПАРД средства мора да го прифатат фактот дека најголем дел од потребната документација е неопходна и таа секако мора да ја поседуваат за да го докажат легалното работење. Праксата покажува дека дека кога станува збор за доделување на јавни средства во форма на грантови на приватни лица ретко се случува поедноставување на процедурата и документацијата.

3.5. Отежнат пристап до финансии

Секој барател кој поднесува барање за некоја од мерките на ИПАРД програмата е должен да обезбеди доказ за обезбедени парични средства за реализација на инвестицијата. Меѓутоа, принципот на партнерско кофинансирање го отежнува пристапот на помалите земјоделски производители до ИПАРД средствата поради ограничената достапност на овие лица до изворите на капитал потребни за претходна реализација на инвестициите. Ова во комбинација со малиот обем на сопствена домашна акумулација (која во земјоделството просечно се движи околу 3% годишно) може да предизвика значителен дел од ИПАРД средствата да завршат во рацете на поголемите индивидуални производители и прехранбените претпријатија кои поседуваат поголем обем на сопствени ликвидни средства. Оние баратели кои немаат однапред расположливи сопствени средства за да ја комплетираат инвестицијата, а потоа да го добијат делот што е грант се принудени тие средства да ги бараат во форма на кредит кај некои од финансиските институции. Иницијативите на некои земји за формирање на национална шема за кредитирање од државниот буџет (Бугарија) и формирање на државен гарантен

фонд (Литванија) од страна на ЕК беа оценети како државна субвенција и беа отфрлени, така што истите не можат да се применат ниту во Македонија. Впрочем, став на ЕК е дека економски неодржливи фарми нема да бидат опфатени со ИПАРД програмата, односно дека таа е наменета исклучиво за подобрување на конкурентноста и не претставува социјална помош (МЦМС, МРФП, 2007. стр. 16).

Во однос на можноста за реализација на поставените цели на ИПАРД програмата согласно постоечката поставеност на законодавството во делот на финансирањето на земјоделството, сите финансиски институции се сложни дека процедурата за аплицирање за ИПАРД програмата е премногу сложена и нејасна, дури и за лица кои имаат солидни познавања од областа на банкарството и финансиите. Сите тие имаат развиено сопствени механизми за проценка на клиентите и имаат поддржано проекти кофинансирани со ИПАРД програмата, но само кај етаблирани фирми со солидни перформанси. Според нив соработката на кредитобарателот со АФПЗРР во однос на ИПАРД програмата е само позитивен индикатор за сериозноста на инвестицијата, но нужно не значи дека тој е квалификуван за кредитирање согласно банкарските процедури (Ѓошева-Ковачевиќ М., Ковачев Г., Ристески Х. Скопје, 2013. стр. 20-21). Со оглед на тоа што АФПЗРР не може да гарантира исплата на грантот сè до неговата конечна реализација (која во многу случаи зависи и од одговорноста на самиот барател, но и од други субјективни и објективни околности), финансиските институции ги разгледуваат барањата за кредит за поддршка на инвестиции кои потенцијално би се финансирале со ИПАРД средства како и секое друго кредитно барање. Впрочем, како и во повеќето држави во светот и во Македонија финансиските институции се исклучително претпазливи кога кредитираат во агроиндустрискиот комплекс од причина што тоа е сектор кој е соочен со низа ризици иманентни само за него како што се: метеоролошки, фитопатолошки и пазарни ризици.

Од друга страна, иако на пазарот на капитал постојат кредитни линии кои се насочени исклучиво кон поддршката на агроиндустрискиот комплекс (кредитните линии во Македонската банка за поддршка на развојот - МБПР), истражувањата покажуваат дека мал број на земјоделци се свесни за нив (Повеќе за ова кај: Ѓошева-Ковачевиќ М., Ковачев Г., Ристески Х. Скопје, 2013).

4. Преземени мерки за отстранување на причините за недоволната реализација на средствата од ИПАРД програмата

4.1. Зајакнување на административните капацитети на јавната управа и интензивирање на промоцијата

За остварување на целите на ИПАРД програмата од страна на Владата на РМ се врши постојано зајакнување на административните и финансиските капацитети на јавната управа, а посебно на МЗШВ, АФПЗРР и АПРЗ кои се најдиректно вклучени во спроведување и промовирање на истата. Така, во рамките на МЗШВ е направена нова систематизација со која Телото за управување со ИПАРД е основан како посебен сектор поделен на 4 одделенија: за програмирање и евалуација на ИПАРД фондовите, за следење на спроведувањето на ИПАРД фондовите и известување, за имплементација на ИПАРД фондовите и техничка помош и за координација на агроеколошки мерки и Лидер. Вака конципирано, МЗШВ во целост ја заокружува административната рамка потребна за реализација на ИПАРД програмата.

Како ИПАРД Агенција, буџетот на АФПЗРР во периодот 2011-2013 година е зголемен за 17%, односно од 7.054 милиони денари на 8.265 милиони денари. *(Забелешка: Износите се однесуваат на целокупниот буџет на АФПЗРР, заедно со средствата за финансирање на сите програми за кои е надлежна АФПЗРР, субвенции, национална програма за рурален развој, аквакултура и делот од национално кофинансирање за ИПАРД.)* Сепак, оперативниот буџет на АФПЗРР за 2013 година изнесува 77 милиони денари и во однос на 2012 година кога изнесувал 71 милион денари е зголемен за 8,5%. Ова покачување се должи пред сè на зголемениот број на контроли на лице место, и зголемениот број на вработени. Меѓутоа, оперативниот буџет претставува 0,93% од целокупниот буџет на АФПЗРР (тој сооднос кај земјите членки на ЕУ се движи околу 5%), што во пракса значи дека со пет пати помалку средства, АФПЗРР е задолжена да ги спроведе сите контроли за кои е надлежна.

Во однос на зајакнувањето на административниот капацитет на ИПАРД агенцијата во текот на 2012 година се финализирани 18 нови вработувања. Дел од ове вработувања се во Секторот за контрола на позициите: инженер архитект, машински инженер, електроинженер и инженер технолог чија експертиза ќе ги покрива специфичните делови од инвестициите во соодветната област. Дополнително, покрај новите вработувања ИПАРД агенцијата ја заврши и постапката за унапредување на 16 вработени. Капацитетите на ИПАРД агенцијата беа дополнително зајакнати со внатрешни и надворешни обуки за јавните набавки (МФ, НСО, 2012. стр. 4).

Иако според стриктните правила наведени во Секторската спогодба, публицитетот и информирањето на јавноста е главна задача и обврска на Телото за управување на ИПАРД при МЗШВ, АФПЗРР презема одредени активности за информирање и анимирање на потенцијалните корисници. Согласно Секторската спогодба, во домен на публицитетот АФПЗРР има обврска да ги објавува апликациските форми, водичите за корисници и Листа на лица кои добиле средства од ИПАРД Програмата. Сите други активности во кои учествуваат експертите на АФПЗРР (Инфо денови, ИПАРД денови, работилници) се дополнителни напори кои ги прави АФПЗРР надвор од нејзините стриктни надлежности. Впрочем не е препорачливо вработените од АФПЗРР да имаат блиски контакти со потенцијалните корисници поради избегнување на можен конфликт на интереси. Европскиот законодавец таксативно наведувајќи ги обврските и должностите на Телото за управување (член 13 од Секторската спогодба) и на Платежната Агенција (член 14 од истата Спогодба) има извршено целосна поделба на задолженијата, и обврската за публицитет и информирање ја лоцирал кај Телото за управување.

За надградба на капацитетите на советниците на АПРЗ во тековната година од државниот буџет се предвидени 67 милиони денари што е 14% повеќе во однос на 2011 година кога биле потрошени 59 милиони денари. Овие средства претежно се користат за поддршка на теренските активности на АПРЗ при што се набавени околу 80-тина возила кои советниците ги добиваат под наем со можност да ги отплатат и од што се формира обновлив фонд за идна повторна набавка на нови возила. Во АПРЗ функционираат 6 регионални центри со 24 работни единици широм територијата на Република Македонија, а за полесно стапување во контакт на заинтересираните баратели на интернет страницата на Агенцијата се објавени мобилни и фиксни контакт телефони и електронски адреси. Иако досега се со скромни резултати, се очекува ефектот од овие инвестиции во советодавната служба на АПРЗ да се почувствува во најскоро време.

Во однос на промоцијата на ИПАРД програмата, Телото за управување со ИПАРД има обврска секоја година да изработува годишен акциски план за комуникација и публицитет кој опфаќа: информирање на потенцијалните баратели и крајни корисници, информирање на пошироката јавност, јавната управа (министерства и органи во состав), локалната самоуправа (општини и центри за локален економски развој) и социјалните и економските партнери (здруженија, финансиски институции, образовни институции, невладини организации и слично). Основната стратегија на овој акциски план е

информациите да дојдат до сите и на секој начин за што досега се извршени следните активности кои само во 2013 година се поддржани со околу 185.000 евра:²⁵

- публикување и дистрибуција на ИПАРД програмата и нејзините модификации до сите партнери и целни групи во писмена (најмалку 2 пати годишно) и електронска форма;
- изработка и ажурирање на интернет страница на Телото за управување и АФПЗРР и електронски формат за преземање на сите документи и формулари поврзани со ИПАРД програмата на овие две интернет страници, како и на интернет страницата на МЗШВ (заклучно со 2012 година интернет страницата на Телото за управување: www.ipard.gov.mk е посетена 224.000 пати);
- публикување на летоци, брошури и водичи во писмена (најмалку 5.000 годишно) и електронска форма;
- објавување на лица и институции за контакт;
- воведување на бесплатна телефонска линија 080012121 за информирање на јавноста која функционира 24 часа;
- организирање и учество на кампањи, обуки, работилници, саеми и семинари (најмалку еднаш месечно);
- постојана промоција во печатени и електронски медиуми преку конференции за новинари и конференции за јавност (најмалку 20 годишно);
- објавување на билборди, плакати и постери и
- теренски посети на реализирани и потенцијални проекти (најмалку 100 годишно).

Иако не се дел од јавната управа, за поздравување се активностите на приватните консултантски куќи и развојни организации кои постојано и максимално се трудат да ја промовираат ИПАРД програмата преку разни форми на промоција и да ги доближат

²⁵ Повеќе кај: Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство; Тело за управување со ИПАРД, Скопје. *План за комуникација и публицитет на ИПАРД програмата 2007-2013* (за соодветните години: 2009, 2010, 2011 и 2012)

земјоделците и прехранбените претпријатија со советодавната служба и со АФПЗРР. Тука би го навеле Центарот за промоција на одржливи земјоделски практики и рурален развој (ЦЕПРОСАРД) кој има изработено база на податоци, која претставува практичен водич во процесот на апликација за средствата од ИПАРД, наменета за фармерите и потенцијалните инвеститори заинтересирани за користење на овие средства. Заедно со ЦЕПРОСАРД како едни од поактивните приватни консултантски куќи на пазарот се „М Консалтинг Инвестмент Кволити“ и „Тера Консалтинг“.

4.2. Олеснување на процедурата и скратување на документацијата

Во насока на подобрување на процесот на обработка на барањата за исплата како и олеснување на постапката на крајните корисници, во АФПЗРР во тек е процес на анализа на оптовареноста на барателите со бројот на документите и комплицираноста на самата постапка. Ова е дел од т.н. ИПАРД гилотина која што пак е дел од регулаторната гилотина што ја реализира Владата на РМ за намалување на административните постапки за корисниците. По извршената анализа, АФПЗРР треба да ја извести Владата на РМ за мерките кои треба да се применат за да се олесни постапката за аплицирање во делот на самата документација. Паралелно на ова, во Телото за управување со ИПАРД постои цел систем за следење на ИПАРД програмата со кој се сумираат проблемите на барателите, за потоа во соработка со АФПЗРР и останатите управувачки и владини тела до ДГ-АГРИ да се предложат одредени модификации на процедурите и документацијата.

Во однос на еден од поголемите проблеми во спроведувањето на ИПАРД програмата во делот на одобрувањето, т.е. слабата База на референтни цени и База на понудувачи за инвестициите за кои се бара кофинансирање, склучен е Меморандум за соработка со Бирото за судски вештачења (БСВ) кое ја презема обврската два пати годишно да врши ажурирање на Базата на референтни цени која сега брои повеќе од 4.000 парчиња опрема. Со тоа е надминат проблемот во оперативното работење на АФПЗРР да се дојде до реални податоци за пазарните цени на добрата. Дополнително е изработено и веќе функционално новото софтверско решение за Базата на референтни цени со кое ќе се овозможи поефикасна работа на истата и кое во себе ги интегрира двете бази – и онаа на референтни цени и онаа на понудувачи. Со истиот Меморандум, БСВ и става на располагање на АФПЗРР експерти од областа на градежништвото, машински и електроинженери чија експертиза веќе неколку пати е искористена од страна на Секторот за контрола.

Исто така, АФПЗРР има склучено Договор со Агенцијата за храна и ветеринарство (АХВ) со кој документите кои ги издава оваа Агенција (документи кои потврдуваат исполнување на стандардите од областа на ветеринарното јавно здравство и благосостојбата на животните), а се потребни да се приложат кон барањето за грант се добиваат по службена должност од АХВ. Паралелно со напорите на АФПЗРР, НФ има потпишано два меморандума со Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам и Управата за имотно-правни односи за користење на нивната стручност при извршувањето на специфични контроли.

За конкретниот проблем со барање на документот за сопственичката структура и дејност на понудувачите од странство, на 10-тиот Мониторинг комитет на ИПАРД е донесен заклучок број 2 „да се формира работна група од членовите на Комитетот за следење на ИПАРД и ИПАРД агенцијата со цел да се направи и подетална анализа за проблемите на апликантите.“ (Комитет за следење на ИПАРД. Скопје, 2012. стр. 6), а од ФФРМ е предложено да се бара само документ за дејност на понудувачите од странство, а не и на сопственост.

Во функција на забрзување на постапката и скратување на времето потребно за комплетирање на документацијата е склучен Договор за соработка помеѓу АФПЗРР и МЗШВ со кој јасно се дефинира постапката и изгледот на документите кои треба да ги издава Министерството, размената на податоци и директно електронско поврзување помеѓу ИТ системите на двете институции. Истото ќе биде овозможено по целосното завршување на проектот за воведување на интегриран систем на административна контрола (ИАКС). До завршување на проектот и целосно ажурирање на постоечките бази на податоци кај надлежните институции ќе мора да се продолжи со досегашната пракса на обезбедување на бараните документи од страна на барателите.

4.3. Отстранување на неконзистентностите на условите и процедурите

Претходно беше посочено дека неконзистентноста на условите и процедурите на ИПАРД програмата исто така се сериозен ограничувачки фактор во нејзиното спроведување. За таа цел, МЗШВ како изготвувач на Програмата има обврска постојано да ги следи резултатите и онаму каде што ќе се забележат слабости да предложува модификации на програмата до телата на ДГ-АГРИ. Во таа насока, досега се предложени и усвоени 4 модификации при што третата модификација придонесе за зголемување на бројот на барања на повикот 03/2011 за 50% (види *табела 1*). При секоја од овие

модификации в предвид се земени специфичностите на македонскиот агроиндустриски комплекс, неговиот апсорпциски капацитет и потребите на потенцијалните баратели. Како најзначителни промени кои се усвоени со последната (четврта) модификација од 2013 година можат да се издвојат:

а) кај мерката 101:

- се *дозволува набавка на земјоделски машини*. Меѓутоа, поради големите разлики во цените на земјоделската механизација од дозволените земји на потекло и Кина и Индија од каде доминантно се набавува нова механизација во Македонија, останува да се види ефектот од ваквата модификација;
- се *дозволуваат инвестиции во изградба на објекти* за постбербени активности и чување на земјоделска механизација, опрема, саден материјал, ѓубриња и производи за заштита на растенијата;
- се *зголемува опсегот на потребниот број грла добиток* и тоа: од 10 до 100 крави (150 за правни лица) на 5 до 500 крави за сите; од 300 до 3.000 овци (8.000 за правни лица) на 150 до 8.000 овци за сите; од 50 до 500 кози (800 за правни лица) на 30 до 800 кози за сите; од 2.000 до 8.000 свињи за тов (30.000 за правни лица) на 100 до 30.000 свињи за тов за сите; од 40 до 100 маторици (400 за правни лица) на 10 до 1.500 маторици за сите; од 5.000 до 30.000 бројлери годишно (60.000 за правни лица) на 3.000 до 180.000 бројлери годишно за сите;
- се *намалува минималниот праг на прифатливи трошоци за кофинансирање од 5.000 евра на 3.000 евра* со цел да се опфатат и земјоделците со поограничени ресурси;
- се *зголемува лимитот на вкупните максимални прифатливи трошоци* по корисник за целиот период на спроведување на програмата 2007-2013 од 530.000 евра на 1.500.000 евра со исклучок на подмерката 10131 - Изградба/обновување и модернизација на пластеници (со исклучок на тунелски фолии) и стакленици за која лимитот е 2.300.000 евра и подмерките 10151 - Изградба/реконструкција на објектите за одгледување на свињи во тов и 10152 - Воспоставување на нови живинарски капацитети за одгледување на бројлери и модернизација на постоечките за кои лимитот е 1.700.000 евра.

б) кај мерката 103:

- се дозволува изградба и на нови капацитети за овошје и зеленчук, преработка на млеко, колење и преработка на месо, но само ако постоечките капацитети (основани) се затворени поради причини кои спречуваат надградба на релевантните стандардите на Заедницата кои се однесуваат на животната средина, здравјето на животните и благосостојбата на животните, безбедноста на храната и заштитата и заверена од надлежен орган преку издадено мислење;
- се дозволува корисници да бидат МСП според Препораката на ЕК бр. 2003/361/ЕС²⁶, а не според Законот за трговски друштва²⁷, односно наместо претпријатија со максимум приходи од 10.000.000 евра или актива од 11.000.000 евра во денарска противвредност сега можат да аплицираат и претпријатија со максимум приходи од 50.000.000 евра или актива од 43.000.000 евра. Со оваа модификација драстично се зголемува опфатот на потенцијални корисници;
- се намалува минималниот праг на прифатливи трошоци за кофинансирање од 15.000 евра на 10.000 евра;
- се зголемува лимитот на вкупните максимални прифатливи трошоци по корисник за целиот период на спроведување на програмата 2007-2013 од 800.000 евра на 3.000.000 евра без исклучок. Претходно овој лимит важеше само за подмерката 10341 – Воспоставување на нов кланичен капацитет за живина.

б) кај мерката 302:

- се воведува нова подмерка 30214 – Промовирање на традиционалното занаетчиство која вклучува изградба, реконструкција, модернизација и маркетинг на традиционалните занаетчиски дејности;
- се воведува нова подмерка 30215 – Поддршка за обезбедување на рурални неземјоделски услуги која вклучува услуги од типот на механичарски работилници, фризерски салони, градинки, старски домови и други услуги освен медицина и фармација;

²⁶ Commission Recommendation No. 2003/361/EC of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises

²⁷ Закон за трговските друштва; Службен весник на РМ – број 28/2004

- се воведува нова подмерка 30231 – *Инвестиции за воспоставување на „машински кругови“* со која ќе се поддржи рационализацијата во користењето на земјоделската механизација;
- се воведува нова подмерка 30232 – *Воспоставување и надградба на приватни ветеринарни услуги;*
- се воведува нова подмерка 30241 – *Изградба, реконструкција и модернизација на објекти за целите на руралниот туризам* која покрај стандардните сместувачки капацитети како хотели и престојувалишта опфаќа и стари традиционални земјоделски објекти, рурални музеи, инфраструктура за спорт и рекреација итн.
- се воведува нова подмерка 30242 – *Изградба, реконструкција и модернизација на објекти за сместување на отворено (кампинг);*
- се дозволува корисници да бидат микро и мали претпријатија според Препораката на ЕК бр. 2003/361/ЕС, а не според Законот за трговски друштва, односно наместо претпријатија со максимум приходи или актива од 2.000.000 евра во денарска противвредност сега можат да аплицираат и претпријатија со максимум приходи или актива од 10.000.000 евра. Со оваа модификација драстично се зголемува опфатот на потенцијални корисници;
- се намалува минималниот праг на прифатливи трошоци за кофинансирање од 5.000 евра на 3.000 евра со цел да се опфатат и руралните претприемачи со поограничени ресурси;
- се зголемува лимитот на вкупните максимални прифатливи трошоци по корисник за целиот период на спроведување на програмата 2007-2013 од 250.000 евра на 450.000 евра со исклучок на подмерките 30212 - Развој на активности неповрзани со производството на храна и 30241 – Изградба, реконструкција и модернизација на објекти за целите на селскиот туризам за која лимитот е 550.000 евра и подмерките 30211 - Развој на мали капацитети за производство на храна, 30221 - Воведување на алтернативни земјоделски производствени системи и 30231 - Инвестиции за воспоставување на „машински кругови“. за кои лимитот е 750.000 евра.

Се очекува сите овие посериозни промени кои се усвоени со четвртата модификација да придонесат за делумно усогласување на условите и критериумите на

ИПАРД програмата со специфичностите на македонскиот агроиндустриски комплекс и руралните подрачја и за забрзување на искористувањето на ИПАРД средствата.

4.4. Индивидуален пристап во исполнување на условите

Претходно беа наведени главните причини за неподготвеноста на барателите да ги исполнат условите на ИПАРД програмата: нерешени имотно-правни односи, нерегулирано користење на земјишни парцели и набавка на користена опрема. Решавањето на имотно-правните односи е законска обврска и одговорност на секој граѓанин на Република Македонија и тука нема место за некој посериозен коментар. Секој барател мора да поседува имотен лист за докажување на сопственоста, договор за наем со трето лице или договор за концесија со Република Македонија. Во оваа насока од голема полза се и законските измени во Законот за градба и Законот за земјоделско земјиште во поглед на олеснување на издавањето на дозволите за градба и легализација на објектите изградени на градежно и земјоделско земјиште со што се поедноставува впишувањето на сопственоста и отпочнувањето и завршувањето на градежните работи.

Во поглед на втората грешка, со цел навремено утврдување на случаите на нерегулирано право на користење на земјишни парцели, Секторот за контрола при АФПЗРР ги проверува пријавените парцели во базата на Агенцијата за катастар и недвижности - АКН ГИС Портал како и во базата на МЗШВ за идентификација на земјишни парцели – СИЗП. Точната локација на парцелите се утврдува преку користење на ГПС уреди. При констатирана нелогичност, невестинитост или несоодветност на податоците, барањето за грант се одбива.

За надминување на третата причина, со цел полесно и навремено откривање на старата опрема (опрема од втора рака), Секторот за контрола има изготвено упатство за препознавање на стара опрема кое содржи фотографии и објаснувања за различни видови на опрема и механизација кои се предмет на инвестиција и која редовно се ажурира. Потенцијалните баратели можат да имаат увид во ова упатство со што нема да се доведат во ситуација да набават користена опрема и истата да им биде одбиена како прифатлив трошок за финансиска поддршка.

Во секој случај не треба и не смее да се генерализира дека само државните институции или само барателите се виновни за одбивањето на некој проект за финансиска поддршка. Голема улога во овој процес имаат упорноста и доследноста во

исполнувањето на условите и критериумите како и обврската на барателите за законско работење. Како позитивен пример за индивидуален пристап кон исполнување на условите на ИПАРД програмата и силната желба за унапредување на својата конкурентност и модернизација на производството би посочиле корисник од североисточниот дел на државата кој користејќи средства од подмерката 10322 за набавка на нова опрема за подобрување и модернизирање на производствените технологии во капацитетите за преработка на овошје и зеленчук успеа во исполнувањето на сопствените цели.

Овој корисник после скоро едногодишна „борба“ успеал да ја набави опремата што му била потребна и од скромен преработувачки капацитет да направи денес фабриката да изгледа вака:



Вкупната вредност на одобрена инвестиција изнесувала 49,3 милиони денари од кои износот на финансиска поддршка изнесувал 24,6 милиони денари, износ во кој ЕУ учествувала со 18,5 милиони денари, а Република Македонија со 6,1 милион денари. Набавката на новата опрема овозможила пораст на активата на Друштвото за 12%.

Пораката од овој корисник за сите баратели е дека во случај на недостаток на време и експертиза за обезбедување и пополнување на документацијата за ИПАРД проектите, тие би требало да побараат советодавна поддршка. Но дури и во тој случај треба да се свесни дека единствено тие и само тие се одговорни за успехот на проектот.

4.5. Унапредување на соработката со финансискиот сектор

Недостатокот од сопствени финансиски средства за реализација на проектите исто така претставува една од пречките за поголемо искористување на ИПАРД фондовите. За потребите од дополнителен финансиски капитал за реализација на проект кој подоцна би бил поддржан од ИПАРД, барателите често се упатени да се обратат кон финансиските институции. Практично, финансиските институции се нераскинлив и нужен економски партнер во целиот ИПАРД процес. Сепак, мора да се нагласи дека финансиските институции како пазарно-ориентирани субјекти насочени кон максимизација на добивката би имале интерес да ги кредитираат овие проекти само доколку оценат дека ризиците од нереализација на инвестицијата се мали и дека средствата од кредитот навремено и целосно ќе се вратат.

Имајќи го ова в предвид, од страна на државните институции беа направени неколку чекори со цел приближување на побарувачката на капитал отсликана во лицето на барателите и понудата на капитал отсликана во лицето на финансиските институции и нивна меѓусебна соработка на взаемно задоволство. Така, помеѓу АФПЗРР и Здружението за банкарство при Стопанската комора на Македонија во кое членуваат сите поголеми банки во државава беше склучен Меморандум за соработка со кој се изразува подготвеност од страна на Здружението за:

- олеснување на постапката за кредитирање на корисниците на финансиска поддршка од АФПЗРР преку прифаќање на истиот Деловен план со кој корисникот аплицирал во Агенцијата;
- да биде земен в предвид склучениот Договор за грант со АФПЗРР и истиот да биде оценуван во склоп со другите параметри и показатели при одлучувањето за доделување на кредит од страна на членките.

Сепак, Здружението го задржува правото покрај деловниот план со барањето за кредит да побара дополнителни податоци и документација потребни на членките за оценка и вреднување на кредитната способност на клиентот, а се во согласност со стандардните процедури за работа на членките.

Како друга мерка која беше преземена од страна на јавната управа во оваа насока беше модифицирање на условите на кредитните линии за поддршка на агроиндустрискиот комплекс во МБПР. Комитетот за политики на кредитната линија од Земјоделскиот кредитен дисконтен фонд (ЗКДФ) која во име и за сметка на Министерството за финансии се администрира во МБПР под исклучително поволни услови (со каматна стапка помеѓу 4% и 6,5% годишно) донесе одлука за проширување на

целната група на кредитната линија и со корисници на ИПАРД средства, а воедно и за целосно усогласување на критериумите за рефинансирање со оние на ИПАРД програмата од мерките 101 и 103, особено во делот на износите. Така, баратели за кредит од оваа кредитна линија покрај носители на земјоделски стопанства и МСП од агроиндустрискиот комплекс сега можат да бидат и сите лица кои имаат склучено Договор за финансиска поддршка со АФПЗРР при што в предвид се земаат лимитите за соодветната инвестиција предвидена со ИПАРД програмата, а не лимитите кои важат за ЗКДФ кредитната линија и кои изнесуваат 100.000 евра по кредитокорисник за примарно земјоделско производство и 300.000 евра по кредитокорисник за преработка и извоз на земјоделски производи. Досега, со ЗКДФ средства се поддржани 31 корисник на ИПАРД програмата што изнесува 26% од бројот на активни договори за финансиска поддршка со АФПЗРР.

Дополнително, во насока на олеснување на пристапот до капитал, Владата на РМ изврши докапитализација на МБПР со 10,7 милиони евра, за реализација на кредитна линија за производство, преработка и извоз на земјоделски производи под моментално најповолни услови на пазарот на капитал (со каматна стапка од 3% годишно, еднократна провизија за обработка од 0,8%, рокови на отплата до 60 месеци за основни и до 18 месеци за обртни средства и грејс период до 12 месеци за основни и до 3 месеци за обртни средства). Со оваа кредитна линија која е со скоро педесетпроцентна реализација се поддржуваат МСП од примарното земјоделско производство, агропреработувачката индустрија и агроизвозниците, а посебен акцент се става на корисниците на ИПАРД средства. Имено, досега се поддржани 5 корисници што изнесува 4% од бројот на активни корисници кои потпишале договор за финансиска поддршка, но во износ од 1,3 милиони евра што претставува 16% од одобрените износи на активните договори за финансиска поддршка.

На крај, со најновата (четврта) модификација на ИПАРД Програмата барателите за мерката 103 веќе немаат обврска да доставуваат доказ за претходно обезбедени финансиски средства за реализација на инвестицијата.

5. Препораки

- препораки во врска со промоцијата

1. Измените на ИПАРД програмата од третата и четвртата модификација во најскоро време да се преведат на македонски јазик. Преведените текстови да се

изготват во долга и кратка верзија, да се објават на интернет страниците на МЗШВ, АФПЗРР, АПРЗ и ФФРМ и да се дистрибуираат согласно годишните акциски планови за дистрибуција и емитување на документи. Со тоа барателите целосно ќе се информираат за измените и навремено ќе се подготват за аплицирање. За преводите се предвидени средства од мерката 505 – Техничка помош, подмерка 5054 – Трошоци за преводи и кореспонденции кон и од ЕУ во износ од околу 80.000 евра.

2. Да се изработи толковник на поими за ИПАРД и истиот да се дистрибуира согласно годишните акциски планови за дистрибуција и емитување на документи. Голем број на потенцијални баратели недоволно ги разбираат поимите кои колоквијално се користат во институциите поради нивната двосмисленост. На пример многу земјоделци имаат проблем да ги разберат термините: буџетска алокација, имплементација, ЕУ регулатива, ИСКЗ дозвола и сл. Од таа причина се наметнува потребата од изработка на ваков толковник. За ваков тип на упатства согласно планот за информирање и публицитет се предвидени средства во износ од околу 44.000 евра.

3. Да се изработи современа медиумска кампања. Кај барателите постои потреба од поистоветување со вистински, реални и задоволни лица кои искористиле средства од ИПАРД. Поради тоа е потребен редизајн на кампањата која би била изработена од квалитетна и професионална медиумска маркетинг агенција (кампања од типот „Ендемски видови“ која беше изработена за туризмот) која ќе вклучува корисници, советници и претставници од државните институции. За изработка и емитување на ваков тип на кампањи согласно планот за информирање и публицитет се предвидени средства во вкупен износ од околу 367.000 евра.

4. Да се воведат рубрика НПП – најчесто поставувани прашања за ИПАРД на интернет страниците на МЗШВ, АФПЗРР, Телото за управување и АПРЗ во која преку формата прашање-одговор ќе се информираат интересентите за условите, критериумите, документацијата, постапките и новитетите на Програмата. За одржување и ажурирање на интернет страниците поврзани со ИПАРД согласно планот за информирање и публицитет се предвидени средства во износ од околу 74.000 евра.

- препораки во врска со советодавните служби

5. Да се воспостави ваучер систем за користење на советодавните услуги. Заради потребата од пазарно функционирање на советодавните услуги со кое поквалитетните советници ќе имаат повеќе клиенти, а воедно и надминување на проблемот за авансна исплата на средства за извршените советодавни услуги, потребно е да се воспостави

ваучер систем. Со овој систем барателот сам ќе избере советник за што од МЗШВ/АФПЗРР ќе добие ваучер за плаќање на испорачаната услуга. Доколку проектот се реализира, средствата ќе се наплатат од ИПАРД програмата на име прифатливи трошоци за советодавни услуги со што ваучерот ќе се врати кај МЗШВ/АФПЗРР. Доколку проектот не се реализира, МЗШВ/АФПЗРР со ваучерот на советникот ќе му признае само реално направени трошоци, а не и трошоци за интелектуални услуги. Средствата за реализација на оваа политика се обезбедени од ИПАРД програмата како прифатлив трошок за кофинансирање за советодавни услуги во износ до 4% или до 5% од инвестицијата (доколку проектот се реализира) или од нереализираните буџетски програми од буџетот на МЗШВ/АФПЗРР од претходната година за тековната година (доколу проектот не се реализира).

- препораки за следната (петта) модификација на ИПАРД програмата

6. Да се предложи модификација со која прифатливиот трошок за изработка на деловен план ќе биде фиксни 5% од прифатливите трошоци за инвестицијата. Досегашниот модел кој предвидува трошоците за деловен план да не можат да бидат повисоки од 4% од прифатливите трошоци за инвестиции помеѓу 1.000.000 евра и 3.000.000 евра и повисоки од 5% од прифатливите трошоци за инвестиции до 1.000.000 евра (што значи дека можат да бидат и пониски) остава простор за субјективност во толкувањето од страна на АФПЗРР и ЕУ институциите на квалитетот на деловните планови, знаењето и умењето, времето и ресурсите кои се тешко мерливи. Тоа внесува доза на неизвесност кај советниците кои се клучна алка во ИПАРД процесот. Практично, одобрувањето на одреден грант е најголема гаранција дека изработениот деловен план е квалитетен и треба да се плати.

7. Да се предложи модификација во рамките на приоритетната оска 1 со која кофинансирањето од јавните фондови за инвестиции во органското земјоделско производство ќе изнесува 60%. Со оваа модификација дополнително ќе се поттикне органското производство како стратегиска ориентација на нашето земјоделство и ќе се даде скромни придонес кон кластерскиот пристап за подобрување на неговата извозна конкурентност од страна на ИПАРД телата.

8. Да се програмира и да се побара акредитација на мерката 102 – Воспоставување на групи на производители. Со спроведување на оваа подмерка ИПАРД програмата ќе биде во целосна корелација со најновата политика на МЗШВ за

интензивирање на здружување во земјоделски задруги и ќе се даде значителен придонес во успехот на оваа мерка.

9. Да се програмира и да се побара акредитација на мерката 301 – Развој и подобрување на руралната инфраструктура. Неразвиената рурална инфраструктура претставува рак-рана на развојот на селските подрачја. Средствата од руралните општини и Бирото за регионален развој (БРР) ни од далеку не можат да ги задоволат потребите на руралната инфраструктура. Поради ограничениот буџет на БРР (во 2013 година тој изнесувал само 68 милиони денари) потребно е овие средства целосно да се стават во функција на кофинансирање на инвестициите од оваа мерка.

10. Да се укине ограничувањето за поддршка на микро претпријатијата за мерката 103 и ограничувањето за поддршка на средните претпријатија за мерката 302. Земајќи ги в предвид карактеристиките на секторот агроиндустрија во кој значаен удел имаат микро претпријатијата (повеќе од 30% од регистрираните претпријатија се микро претпријатија) потребно е и овие да бидат вклучени како крајни корисници во мерката 103. Исто така, познавајќи го значењето на средните претпријатија во генерирањето на нови работни места во руралните подрачја потребно е и овие претпријатија да бидат вклучени како крајни корисници во мерката 302.

Во иднина пожелно е при утврдувањето на одреден проблем, недостаток или пречка, институциите задолжени за реализација на ИПАРД програмата веднаш да реагираат и да достават до ДГ-АГРИ барање за модификација со која тие би се надминале. На тој начин ќе се отстрани праксата на добивање поголем број на барања кои го содржат истиот недостаток и кои поради тоа би се одбиле.

- препораки за АФПЗРР

11. Да склучи Меморандуми за соработка со Бирото за лекови при Министерството за здравство со кој документите што ги издава оваа институција ќе ги добива по службена должност. Со ова, документот: Потврда за исполнување на стандардите од областа на козметички производи во случај на инвестиции во екстракција на есенцијални масла за козметички цели при аплицирање за подмерката 30211 ќе се добива по службена должност и ќе се скрати времето и трошоците на барателите потребно за нејзино добивање.

12. Да се вметне нова клаузула во договорите за финансиска поддршка со која корисниците доброволно ќе се сложат средствата од одобриениот грант да бидат

исплатени на сметките на банките или на нивните трансакциски/жиро сметки во банките од коишто користат кредит за реализација на ИПАРД програмата. На тој начин банките ќе го намалат кредитниот ризик преку контрола на готовинскиот тек на корисникот и дополнително ќе се мотивираат да одобруваат кредити за поддршка на ИПАРД проекти.

Во наредниот период потребно е АФПЗРР да ги интензивира напорите за информирање и анимирање на потенцијалните корисници. Вработените во Агенцијата почесто и поинтензивно да излегуваат на терен и во рамките на оперативните можности да се воведат таргети за тоа колку места се посетени, колку презентации се направени и со колку луѓе е разговарано. Исто така, треба да се разгледаат сите можности за соработка и со останатите јавни институции (АКН, УЈП, општините) за добивање на потребната документација по службена должност.

- препораки за останатите институции

13. Да се дополни фондот на ЗКДФ кредитната линија со ликвидни средства за кредитирање. Имено, кредитните аранжмани со меѓународните кредитори од кои е сочинета оваа кредитна линија се во поодмината фаза на отплата поради што фондот за кредитирање драстично се намалува. Во моментот, ЗКДФ функционира со ограничен обем на средства кој ни оддалеку не може да ја поддржи побарувачката, а од крајот на оваа година постои опасност кредитирањето кон целната група целосно да замре. Во оваа насока, МЗШВ во рамките на своите надлежности усвои Национална програма за развој на земјоделството и рурален развој за периодот 2013-2017 година со која предвиде капитализација на ЗКДФ фондот со вкупно 22 милиони евра во текот на петте години.²⁸ Овие средства во соработка со Министерството за финансии како носител на реализацијата на ЗКДФ и МБПР како администратор потребно е навремено да се префрлат на сметката на ЗКДФ согласно предвидената динамика. Средствата за оваа намена би се обезбедиле од нереализираните буџетски програми од буџетот на МЗШВ/АФПЗРР од претходната година за тековната година.

14. Да се прошират критериумите за кредитирање на ИПАРД инвестиции од ЗКДФ кредитната линија и од Кредитната линија за производство, преработка и извоз на земјоделски производи во МБПР. Во моментот, со овие кредитни линии се кредитираат само инвестиции од подмерките 101 и 103. Со оваа препорака

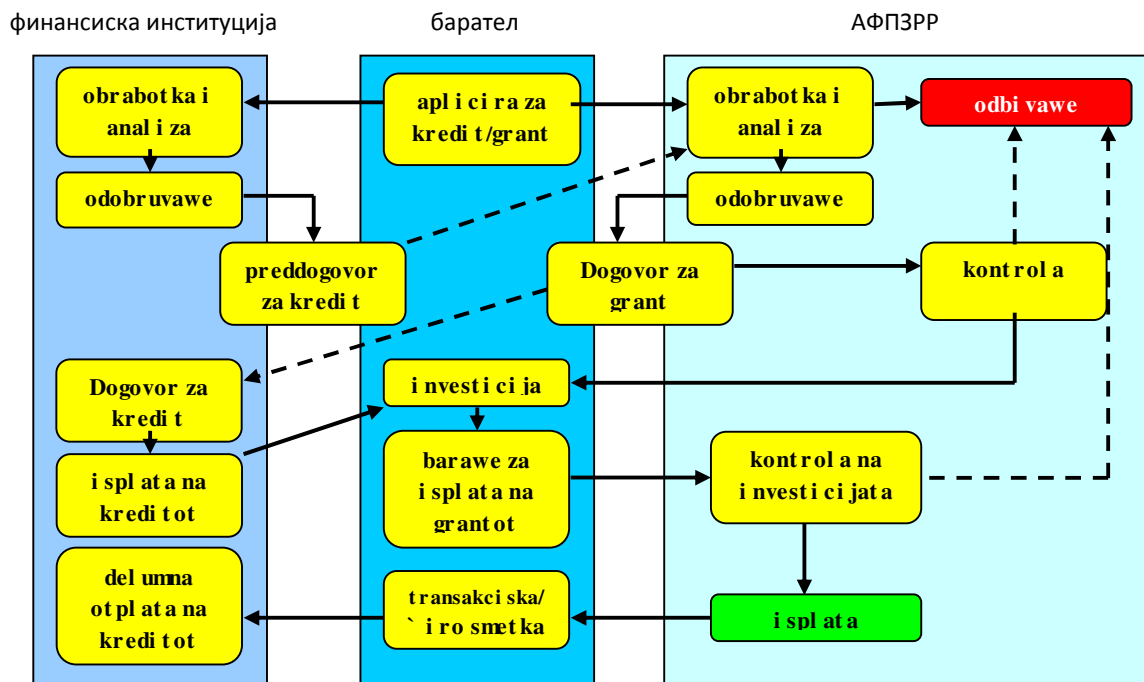
²⁸ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство. Скопје, 2012. *Национална програма за развој на земјоделството и рурален развој*. стр. 23

кредитирањето би се проширило на сите акредитирани мерки на ИПАРД програмата. За спроведување на оваа препорака за првата кредитна линија е потребна Одлука од Комитетот за политики на ЗКДФ (по реализација на претходната препорака), а за втората Одлука од Владата на РМ за изменување и дополнување на Одлуката за условите и критериумите за репласирање на средствата од компенационите фондови од странска помош.²⁹

15. Финансиските институции да склучуваат преддоговор за кредит со барателите кои имаат потпишано договор за финансиска поддршка со АФПЗРР. Барателот ќе го искористи преддоговорот како доказ пред АФПЗРР дека има обезбедено доволно финансиски средства за реализација на целата инвестиција. Тој доказ ќе го олесни процесот на донесување на позитивна одлука од страна на АФПЗРР и склучување на договор за грант средства од ИПАРД програмата. Овој договор потоа ќе биде доказ на барателот пред финансиската институција дека инвестицијата е одобрена со што се стекнуваат услови претходно потпишаниот преддоговор да прерасне во договор за кредит и исплата на средствата. За да се заштити клиентот од влошување на готовинскиот тек, пожелно е кредитот да биде одобрен со грејс период чија должина ќе биде најмалку до повратот на средствата од страна на АФПЗРР (*дијаграм 1*).

дијаграм 1: Предлог модел за учество на финансиските институции во партнерско кофинансирање на ИПАРД проекти

²⁹ Одлука за условите и критериумите за репласирање на средствата од компенационите фондови од странска помош; Службен Весник на РМ – број 76/2012



6. Заклучок

Во ЕК во тек се преговори за новиот буџет на ЕУ за периодот 2014-2020 кој секако ќе вклучи и средства за ИПА. Извесно е дека насоките на новата ЗЗП ќе бидат многу повеќе фокусирани кон руралниот развој, отколку кон земјоделството па така и новата ИПАРД програма 2014-2020 година т.н. ИПАРД 2 ќе се гради во тој правец. Од таа причина, на надлежните органи им преостанува уште денес да отпочнат со активности за детална анализа на секторот земјоделство и рурален развој и анализа на резултатите од реализацијата на ИПАРД програмата 2007-2013. Со тоа ќе се утврдат стратегиските приоритети и програми за кои би се барале средства од ИПАРД 2 и навремено би се отстраниле сите пречки и ограничувања кои се забележани во ИПАРД 1.

Сепак, мора да се има в предвид фактот дека иако ИПАРД програмата има далеку поскупо финансиска „тежина“ во споредба со Националните програми за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој, нејзиниот квалитет многу повеќе се содржи во формата на пилот-проект кој треба да ги тестира апсорпциските можности на македонскиот агроиндустриски комплекс и институции за користење на фондовите на ЗЗП по приемот во Унијата, отколку на реален финансиски импулс.

На крај, успешното искористување на ИПАРД фондовите ќе се согледа само со квалитетни инвестиции кои ќе придонесат за воведување на нови методи на производство и кои ќе го поттикнат претприемништвото. Тоа ќе биде многу поважен развоен импулс, отколку квантитативниот обем на искористеност на средствата. За реализација на овие инвестиции неопходно е зголемување на обемот и достапноста на кредитни средства, унапредување на знаењето, информираноста и транспарентноста за состојбите во земјоделството, максимална примена на принципот на партнерство на сите заинтересирани страни и изградба и подигнување на апсорпцискиот и административниот капацитет.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој [интернет страница] Достапно на: <http://www.ipardpa.gov.mk>

Business. 2013. [интернет издание] Достапно на: <http://www.business.hr/eu-fondovi/u-ipard-u-je-isplaceno-samo-3-sredstava>

Државен завод за статистика [интернет страница] Достапно на: <http://www.stat.gov.mk>

Европска комисија – *Работен документ на службите на комисијата, Извештај за напредокот на Република Македонија за 2012*

European Commission. *Multiannual Indicative Financial Frame* [pdf] Достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/miff_adopted10-10-12_en.pdf

Институт за европска политика. Скопје, 2013. *Користење на ИПА фондовите во Република Македонија – како до зголемена ефикасност и ефективност?* (документ за јавна политика) [pdf] Достапно на: [http://www.epi.org.mk/docs/koristenje_na_ipa_fondovite_vo_republika_makedonija\(1\).pdf](http://www.epi.org.mk/docs/koristenje_na_ipa_fondovite_vo_republika_makedonija(1).pdf)

Ковачевиќ Ѓошева, М-р Марија; Ковачев, Д-р Горан; Ристески Христијан. Скопје, 2013. [pdf] *Кредитирање во земјоделството – состојби и перспективи. Центар за економски анализи, Федерација на фармери на Република Македонија.* Достапно на: <http://cea.org.mk/documents/Kreditiranje%20vo%20zemjodelstvoto-sostojbi%20i%20perspektivi%20-%20FINAL.pdf>

Комитет за следење на ИПАРД. Скопје, 2012. *Записник од 10-тиот состанок на Комитетот за следење на ИПАРД*

Магазин Капитал. Скопје, 2011. број 559

Македонски центар за меѓународна соработка и Македонска развојна фондација на претпријатија. Скопје, 2007. *Успешно искористување на фондовите ИПАРД*

Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство. Скопје, 2012. *Национална програма за развој на земјоделството и рурален развој*

Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, Сектор за управување со претпристапни фондови на ЕУ за рурален развој (ИПАРД). Скопје, 2012. *Годишен извештај за следење на спроведувањето на ИПАРД програмата 2007-2013*

Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство; Тело за управување со ИПАРД. Скопје. *План за комуникација и публицитет на ИПАРД програмата 2007-2013* (за соодветните години: 2009, 2010, 2011 и 2012)

Министерство за финансии, Национален службеник за овластување. Скопје, 2012. *Информација за активностите преземени од страна на НАО за напредок на имплементацијата на ИПАРД програмата и системот за управување и контрола*

Poslovni Dnevnik. 2013. [интернет издание] Достапно на: <http://www.poslovni.hr/eu-fondovi/ove-godine-ocekujemo-vise-od-1000-zahtjeva-za-ipard-233615>

Службен Весник на Република Македонија – број 59/2000; 28/2001; 28/2004; 72/2007; 18/2008; 165/2008; 83/2009; 112/2009; 76/2012

Фондација отворено општество – Македонија. Скопје, 2012. *ИМА ПАРИ АМА...дванаесетти извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ*

Commission of the European Communities - Commission Recommendation No. 2003/361/EC

Council of the European Union - Council Decision No. 2004/518/EC; 2006/57/EC; Council Regulation No. 1605/2002; 1085/2006

Court of Auditors. *Special Report No. 2/2004 concerning pre-accession aid* (2004/C295/01)

АНЕКСИ

анекс 1: Тренд на буџетите на државните институции поврзани со спроведување на ИПАРД програмата (во милиони денари)

Буџет	2009	2010	2011	2012	2013
Национален буџет	147.050	157.262	168.069	167.208	181.421
МЗШВ	1.348	1.513	1.521	1.293	1.198
АФПЗРР	3.607	6.066	7.054	7.813	8.265
АПРЗ	59	61	59	66	67
% од националниот буџет	3,4	4,8	5,1	5,5	5,3

Извор: Министерство за финансии (буџет на Република Македонија за соодветните години)

анекс 2: ИПАРД алокации по држави (во милиони евра)

држава	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Вкупно
Македонија	2,1	6,7	10,2	12,5	16,0	18,0	20,2	85,7
Хрватска	25,5	25,6	25,8	26,0	26,5	25,8	27,7	182,9
Турција	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	187,4	204,2	854,6
Црна Гора*						3,3	7,3	10,6

* Поради незапочната изградба на апсорпциските капацитети започната е процедура за префрлање на средствата од петтата компонента за периодот 2007-2011 во првата компонента од ИПА

Извор: (European Commission. 2012. *Multiannual Indicative Financial Frame*)