

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“ - БИТОЛА
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ - КИЧЕВО
Дисперзирани студии: БИТОЛА



Докторска теза

РАЗВОЈНИ ФАКТОРИ, ВЛИЈАНИЕ И ИДНИ КОНЦЕПЦИИ
НА ЈАВНИТЕ ПОЛИТИКИ ЗА РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ И
ЗЕМЈОДЕЛСТВО НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА И РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Ментор:
Проф. д-р Ѓорѓи Тоновски

Изработила:
м-р Милка Димитровска

БИТОЛА, јануари 2022

Содржина

1. Вовед – општ осврт на вредноста, целите и трендовите на ЕУ и мотив за темата.....	12
1.1. Додадена вредност.....	14
2. Применета методологија.....	14
2.1. Предмет на истражувањето.....	14
2.2. Општа (општествена) цел на истражувањето.....	15
2.3. Очекувани резултати.....	15
2.4. Генерална хипотеза.....	16
2.5. Применети методи и методолошки иснтрументи и постапки.....	16
3. Теорија на европските интеграции.....	16
3.1. Функционализам.....	17
3.2. Неофункционализам.....	17
3.3. Интерговернментализам.....	18
3.4. Разгранети теории и пристапи од 1970 до денес; конструктивизам.....	18
3.5. Современ федерализам.....	19

ГЛАВА I: РЕГИОНАЛНИ ПОЛИТИКИ ВО ЕУ И РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ТЕМА 1: КОХЕЗИВНАТА ПОЛИТИКА НА ЕУ

1. Вовед во кохезивната политика.....	20
2. Теоретски пристап кон кохезивната политика.....	21
2.1. Онтологија на кохезивната политика.....	23
2.2. Епистемологија на кохезивната политика.....	25
3. Еволуција на кохезивната политика.....	26
3.1. Претходен развој на регионалната политика од доцни 1950-ти до доцни 1980-ти години....	28
3.2. Реформата 1988 и периодот 1989-1993.....	29
3.3. Реформата 1993 и периодот 1994-1999.....	30
3.4. Реформата 1999 и периодот 2000-2006.....	31
3.5. Периодот 2007-2013.....	32
3.6. Реформата 2014-2020.....	34
4. Нормативна и институционална рамка на процесот на донесување на одлуки во ЕУ за кохезивната политика.....	35
4.1. Кратка институционална рамка на ЕУ.....	35

4.2. Нормативна и институционална база на процесот на донесување одлуки во областа на кохезивната политика	36
4.3. Процес на донесување одлуки во однос на финансиското планирање на кохезивната политика.....	38
4.4. Имплементација на фондовите и правилата на КП: инструменти, институции и процеси	41
4.5. Принципи на КП	43
5. Основни системски постановки и функционални категории за разбирање на кохезивната политика.....	45
5.1. Финансии	45
5.2. Типологизација на региони во ЕУ.....	49
5.3. Видови територијални формати и населени места кои ги тангира КП.....	54
5.4. Регионална конкурентност.....	65
5.5. Економски раст	66
5.6. Инфраструктура	66
5.7. Достапност на услуги	68
5.8. Квалитет на живот	69
5.9. Развој на Пристапот базиран на местото (Place-based approach).....	69
6. Предизвици кои се однесуваат на кохезивната политика	73
6.1. Рецесијата и Брежитот како негативни фактори на КП.....	73
6.2. Конкретни предизвици на КП.....	74
7. Економска филозофија, аспекти и импакт на кохезивната политика	80
7.1. Вовед.....	80
7.2. Економска теорија и модели за КП.....	82
7.3. Дефиниција на импакт/ефективност на КП и методолошки прашања за востановување и мерење/анализирање на импактот на КП	83
7.4. Детална анализа на импактот на КП	89
8. Фактори кои влијаат на ефективноста, односно функционалноста и квалитетот на реализација на кохезивната политика и на регионалниот развој	110
8.1. Таргетирање и алокација.....	111
8.2. Апсорпционен капацитет	113
8.3. Макрофактори – национални политики.....	114
8.4. Институционален квалитет и административен капацитет	121
8.5. Локални околности и фактори.....	123
8.6. Сообразеност со други политики	128
8.7. Краток заклучок за економските перспективи и факторите на влијание	129

9. Политичко рацио на кохезивната политика и нејзини импликации по политичкиот систем на ЕУ	131
9.1. Мултилевел управување.....	132
9.2. Регионалистички партии	138
9.3. Граѓански перцепции, кохезивни приоритети и политичка идентификација	140
9.4. Политички околности на регионите.....	148
9.5. Европа на региони – концепти и предизвици.....	148
9.6. Други форми на регионална соработка и нивни политички импликации.....	150
9.7. Заклучок за политичките аспекти врзани за кохезивната политика	152
10. Кохезивната политика и други испреплетени политики.....	153
10.1. КП и одржлив развој.....	154
10.2. Кохезивната политика, земјоделството и руралниот развој	162
10.3. Сумарно за КП и испреплетените јавни политики	164
11. Кохезивната политика по држави.....	164
11.1. Ирска и Велика Британија.....	165
11.2. Богати европски земји	166
11.3. Ретко населени држави.....	166
11.4. Јужни држави	167
11.5. Централни и источни држави	168
11.6. Заклучок.....	171

ТЕМА 2: ПОЛИТИКАТА ЗА РАМНОМЕРЕН РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

1. Вовед	171
2. Нормативна поставеност на политиката на рамномерен регионален развој.....	172
2.1. Концепциска рамка на политиката на регионалниот развој	172
2.2. Територијални формати кон кои е насочена регионалната политиката	174
2.3. Планирање на регионалниот развој.....	175
2.4. Носители на политиката за поттикнување на PPP	176
2.5. Финансирање на регионалниот развој	178
3. Емпириски состојби и имплементација на регионалната политика на РС Македонија	179
3.1. Начин на доделување средства и степен на искористеност на средствата наменети за регионалниот развој во РСМ	180
3.2. Емпириски состојби на институционалната структура за PPP во РС Македонија.....	184

4. Карактеристики на политиката на рамномерен регионален развој во Македонија.....	185
5. Анализа на ефективноста на политиката на PPP и непосредни причини за нејзината (не)ефективност	187
6. Системски причини за дефицитарната ефективност на политиката за рамномерен регионален развој	189
7. Излезни решенија за PPP во РС Македонија.....	191

ГЛАВА II: ПОЛИТИКИТЕ НА ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА И РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
ТЕМА 1: ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. Потребата да се поддржи земјоделецот и земјоделството	193
2. Концептот Заедничка земјоделска политика.....	194
3. Основни принципи на Заедничката земјоделска политика.....	195
4. Цели на Заедничката земјоделска политика.....	195
5. Институции и постапка на одлучување за Заедничката земјоделска политика.....	196
6. Економска филозофија при водењето на Заедничката земјоделска политика.....	196
7. Системот на заеднички цени.....	197
7.1. Општа поставеност на системот и влијанија врз политиките.....	197
7.2. Индикативна, интервентна и праговна цена.....	197
7.3. Одредување на цените на земјоделските производи од страна на ЕЗ и ДЧ	199
8. Реформи на Заедничката земјоделска политика	199
9. Механизми за интервенција	200
9.1. Складирање.....	200
9.2. Денатурација на производите	200
9.3. Продажба на откупените производи	200
10. Размена со трети земји	201
10.1. Режим применлив за увозот	201
10.2. Режим применлив за извозот	202
11. Директни плаќања.....	202
12. Финансирање на Заедничката земјоделска политика.....	208
13. Заедничка политика за риболовот (рибарство).....	210
13.1. Важноста на риболовот за Заедницата.....	210
13.2. Услови за усвојување на заедничката политика	210
13.3. Спогодби со трети земји.....	211

14. Ефекти и резултати на Заедничката земјоделска политика	211
15. Слабости или предизвици на земјоделството што се резултат на Заедничката земјоделска политика во ЕУ	212
16. Идни реформи во прехранбената политика на Европската Унија	215
17. Заклучни согледувања	216

ТЕМА 2: ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

1. Природни услови и карактеристики на земјоделската дејност во Република Северна Македонија и потребата од водење земјоделска политика	222
1.1. Структура на вкупното и структура на земјоделското земјиште во Република Северна Македонија	223
1.2. Значењето на земјоделската политика за земјоделството и целокупната економија на Република Северна Македонија	227
2. Историски развој на земјоделската политика на територијата на денешна Република Северна Македонија	228
2.1. Земјоделската политика во Македонија меѓу двете светски војни (1918-1941)	228
2.2. Земјоделската политика во Народна (Социјалистичка) Република Македонија (1945-1991)	228
2.3. Земјоделската политика во Република Македонија во почетниот дел од транзицијата (1991-2001)	229
2.4. Земјоделската политика во Република (Северна) Македонија во претпристапниот период на влегување во Светската трговска организација и ЕУ (2001-2021)	231
3. Целите на националната земјоделска политика	233
4. Нормативна поставеност на земјоделската политика во РС Македонија	234
4.1. Законски акти	234
4.2. Програмски акти	235
5. Финансирање на земјоделската политика	235
6. Институционално-организациска структура (субјекти) на земјоделската политика	236
6.1. Носечки надлежни органи	236
6.2. Совет за земјоделство и рурален развој	236
6.3. Потсекторски постојани групи	237
6.4. Социјални и економски партнери	237
6.5. Комитет за следење на повеќегодишната програма за користење на финансиските средства од инструментот за претпристапна помош за развој на земјоделството и руралниот развој на Европската Унија	238
7. Корисници на средства (објекти на земјоделската политика)	238

8. Поимно-категоријален апарат кој се однесува на земјоделството и земјоделската политика во Република (Северна) Македонија.....	239
9. Мерки на земјоделската политика за сеопфатно зголемување на продуктивноста во земјоделството – наводнување и одводнување.....	241
10. Мерки на земјоделската политика за уредување и поддршка на пазарите со земјоделски производи.....	242
10.1. Уредување на условите и начин на вршење трговија со земјоделски производи	242
10.2. Пазарна поддршка за обезбедување стабилност на доходот на земјоделските производители.....	243
11. Мерки на земјоделската политика насочени кон обезбедување базична и трајна поддршка на доходот на земјоделските стопанства и откупувачите на земјоделските производи.....	244
12. Мерки на земјоделската политика насочени кон дополнителна поддршка на доходот на земјоделските производи во подрачја со ограничени можности за земјоделска дејност и рурални заедници со ограничени можности за земјоделска дејност	245
12.1. Подрачја со ограничени можности за земјоделска дејност	245
12.2. Помош за вршење на земјоделска дејност во подрачја со ограничени можности за земјоделска дејност.....	246
12.3. Инвестиции за модернизација на земјоделски стопанства во подрачја со ограничени можности за земјоделска дејност	246
12.4. Помош за зачувување на традиционалниот предел и архитектура во подрачја со ограничени можности за земјоделско производство	247
12.5. Помош за преработка и маркетинг во рурални заедници со ограничени можности за земјоделска дејност.....	247
13. Мерки на земјоделската политика насочени кон зголемување на конкурентноста на земјоделското производство	247
13.1. Промовирање на знаење и унапредување на човечкиот потенцијал во руралните средини	247
13.2. Мерки на државна помош за зголемување на продуктивноста на земјоделското и другото производство преку технолошки и/или кадровски подобрувања	248
14. Зголемување на продуктивноста на земјоделството преку поддршка на економско здружување на земјоделските стопанства за заедничко вршење на земјоделска дејност	251
14.1. Цели на политиката на економското здружување на земјоделските стопанства за заедничко вршење на земјоделска дејност	251
14.2. Форми на здружување	251
15. Мерки во земјоделството кои се однесуваат на унапредување на животната средина и квалитетот на производството	253
15.1. Помош за вршење на земјоделска дејност заради заштита и унапредување на животната средина.....	253
15.2. Помош за воведување на повисоки стандарди на квалитет на земјоделски производи	253

15.3. Помош за подобрување на генетскиот квалитет на сточарството	254
15.4. Помош за постигнување на повисоки стандарди за благосостојба на животните.....	254
16. Мерки за развој на земјоделството заради подобрување на квалитетот на живот на земјоделците во руралните средини.....	254
16.1. Диверзификација на економските активности.....	255
16.2. Дополнителна дејност на семејно земјоделско стопанство	255
16.3. Финансиска поддршка на земјоделските активности што реперкуира и во рурален развој	255
16.4. Помош за зачувување на традиционалниот предел и архитектура.....	255
17. Мерки на земјоделската политика насочени кон зголемување на продуктивноста на земјоделството преку окрупнување на земјоделското земјиште	256
17.1. Помош за окрупнување на земјоделско земјиште и анализа на физичките и хемиските својства на почвата	256
17.2. Размена на земјоделско земјиште заради окрупнување	256
17.3. Консолидација на земјоделско земјиште во приватна сопственост заради окрупнување..	256
17.4. Спречување на уситнување на земјоделско земјиште.....	257
18. Мерки на земјоделската политика насочени кон пораст на земјоделството производство преку промет и користење на земјоделско земјиште во државна сопственост	257
18.1. Закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост	257
18.2. Плодоуживање на земјоделско земјиште во државна сопственост	258
19. Ситуациона економска помош на земјоделските производители	258
19.1. Помош на земјоделски стопанства кога истата не можат да ја остварат по некој друг основ (помош Де минимис)	259
20. Мерки на земјоделската политика насочени кон заштита на земјоделското земјиште и средствата за производство.....	259
20.1. Заштита на земјоделското земјиште од ерозија	259
20.2. Помош за загуби предизвикани од природни непогоди и неповолни климатски настани..	260
21. Макроекономски мерки на земјоделската политика во Република Северна Македонија насочени кон економски рентабилно земјоделско производство	260
21.1. Надворешнотрговската политика во областа на земјоделството и прехранбената индустрија	260
21.2. Фискална политика во областа на земјоделството и прехранбената и ндустрија	261
21.3. Кредитна политика	263
21.4. Политика на цени.....	263
21.5. Дополнителни социјални поволности за земјоделците.....	263
22. Финансиска поддршка на земјоделската политика во Северна Македонија	263

22.1. Финансирање на земјоделството од буџетските средства на Република Северна Македонија (државна помош).....	264
22.2. Финансирање на земјоделството од странски извори на средства.....	265
22.3. Финансирање на земјоделството од водните заедници.....	266
23. Резултати на земјоделската политика и специфични фактори на влијание врз нејзината ефективност.....	266
23.1. Карактеристики на земјоделската политика на РСМ.....	266
23.2. Оценка на успешноста на земјоделската политика –резултати и состојби.....	268
23.3. Непосредни причини за нецелосната оствареност на земјоделската политика.....	276
24. Системски причини за нецелосната ефективност на земјоделската политика.....	277
25. Излезни решенија.....	279

ТЕМА 3: РУРАЛНИОТ РАЗВОЈ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. Концепциска поставеност на политиката на рурален развој во Европската Унија.....	282
1.1. Значење на политиката на рурален развој во ЕУ.....	282
1.2. Оправдување на политиката на рурален развој.....	283
1.3. Поим на руралниот развој во ЕУ.....	283
1.4. Еволуција на концептот на руралниот развој во ЕУ.....	284
1.5. Карактеристики и стандардни проблеми на руралните подрачја.....	285
1.6. Специфични цели.....	286
1.7. Приоритети на руралниот развој на Унијата.....	287
1.8. Општа цел на Европскиот земјоделски фонд.....	289
1.9. Рамнотежа помеѓу секторските и територијалните аспекти на политиката на руралниот развој.....	289
1.10. Супсидиерноста и улогата на Европската Унија во политиката на рурален развој.....	290
1.11. Поддршката на руралниот развој на ЕУ во согласност со обврските превземени од Светската трговска организација.....	290
1.12. Значајни карактеристики на руралните развојни програми.....	291
2. Емпириски состојби и ефекти од политиката на рурален развој во ЕУ.....	291
2.1. Фондот за рурален развој.....	291
2.2. Резултати од политиката на рурален развој.....	292
2.3. Ефекти од политиката на рурален развој 2007-2013.....	293
2.4. Поддршка на руралниот развој во земјите на Централна и Источна Европа.....	293
3. Заклучни согледувања.....	295

ТЕМА 4: ПОЛИТИКАТА НА РУРАЛНИОТ РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

1. Базична демографска, образовна и социјална структура на руралните подрачја во Република Северна Македонија	297
2. Значењето на руралниот развој, цели и приоритети на политиката за рурален развој	297
3. Еволуција на руралниот развој во РМ	298
4. Категоризации на руралните подрачја во РСМ.....	299
5. Институционално-организациска структура (субјекти) на политиката на рурален развој.....	300
5.1. Меѓуресорско тело за рурален развој.....	300
5.2. Совет за земјоделство и рурален развој	301
5.3. Социјални и економски партнери	301
5.4. Комитет за следење на повеќегодишната програма за користење на финансиските средства од инструментот за претпристапна помош за развој на земјоделството и руралниот развој на Европската Унија	301
6. Нормативна поставеност на земјоделската политика во Реп. Северна Македонија	302
6.1. Законски акти	302
6.2. Програмски акти	302
7. Управување на јавната власт со локалниот и потесно руралниот развој	303
7.1. Општи државни надлежности со импликации врз локалниот и потесно руралниот развој .	303
7.2. Ресорни оперативни државни надлежности со импликации врз локалниот и потесно руралниот развој	303
7.3. Базични локални надлежности во областа на локалниот и потесно руралниот развој	309
7.4. Посебни мерки на државата насочени исклучиво кон рурален развој	311
7.5. Поттикнување на локален развој на руралните средини	314
8. Финансирање на руралниот развој.....	314
8.1. Нормативна поставеност на финансирањето на локалниот и потесно руралниот развој	314
8.2. Емпириски показатели за финансирањето на руралниот развој	316
8.3. Резимативен осврт на финансиските капацитети на руралниот развој	317
9. Состојби на различни општествени аспекти во руралните заедници и ефективност на политиката на руралниот развој	318
9.1. Водоснабдувањето и канализација во руралните делови.....	318
9.2. Локални патишта и железници	318
9.3. Снабденост на селата со електрична енергија	318
9.4. Собирање на отпадот во руралните средини.....	319
9.5. Здравствена заштита.....	319

9.6. Образование.....	320
9.7. Заштита на децата	320
9.8. Други институции и организации од значење за руралниот општествен живот	320
10. Заклучни согледувања	321
10.1. Резимативен осврт на состојбите кои произлегуваат од процесот на обезбедување на општествени добра и услуги на руралното население	321
10.2. Оценка на ефективноста на политиката на руралниот развој и непосредни причини за нејзината (не)ефективност	322
10.3. Системски причини за пропустите или недоволната ефективност на политиката на рурален развој	323
11. Излезни решенија врзани за политиката на рурален развој.....	325
СУМАРНИ ЗАКЛУЧОЦИ И ИЗЛЕЗНИ РЕШЕНИЈА	329
РЕФЕРЕНЦИ	336

Листа на акроними

БДП пк – бруто домашен производ пер capita
ГД – Генерален директорат
ГД РЕГИО – Генерален директорат за регионална и урбана политика
ДЧ – држави членки
ЕФЗРР - Европски фонд за земјоделство и рурален развој
ЕЕА – Единствен Европски Акт
ЕЗ – Европска(и) Заедница(и)
ЕИБ – Европска инвестициска банка
ЕК – Европска комисија
ЕМУ – Европска монетарна унија
ЕП – Европски парламент
ЕСИФ – Европски структурни и инвестициски фондови
ЕСК- Економско- социјален комитет
ЕПФФР – Европски поморски фонд и фонд за рибарство
ЕСП – Европски суд на правдата
ЕСР – Европски суд на ревизори
ЕСФ – Европски социјален фонд
ЕУ – Европска унија
ЕФЗНГ - Европскиот фонд за земјоделско насочување и гаранции
ЕЗФ – Европски земјоделски фонд
ЕЗФРР – Европски земјоделски фонд за рурален развој
ЕФРР – Европски фонд за регионален развој
ЕФТА – Европски договор за слободна трговија
ЗЗП – Заедничка земјоделска политика
ИКТ – Информатички и комуникациски технологии
КП – Кохезивна политика
КР- Комитет на региони
КФ – Кохезивен фонд
МЛУ – мултилевел управување
МСП – мали и средни претпријатија
ОК – Обединето Кралство
ПСР – Пакт за стабилност и раст
ПФР – Повеќегодишна финансиска рамка
РП – Регионална политика
РРР – рамномерен регионален развој
РСМ – Република Северна Македонија
СФ – Структурни фондови
УВ – Управувачки власти

1. Вовед – општ осврт на вредноста, целите и трендовите на ЕУ и мотив за темата

Европската унија (ЕУ) е големо човечко достигнување и комплексен, еволуирачки, мулти-структуриран политички ентитет *sui generis* кој преку различни форми на соработка, преку востановување на функционални принципи и заеднички институции креирал вредности во правната, социо-економската, политиколошката и културолошката сфера и претставува основа за висок квалитет на живот за граѓаните на ЕУ.

Иако европската интеграција се развива со различна динамика и осцилации во процесот, сепак, досега, претставува релативно стабилна, структурно солидно осмислена агенда. При дефинирање на конечните цели на интеграцијата конструкциите се поопуштени, односно генерално се именувани на општ начин – “ever closer Europe” (сè поблиска Европа). Како што истакнува еден автор, дефинирањето на „крајните граници на Европа“ е предмет на бескрајни политички и филозофски дебати.¹ Во секој случај, процесот се има покажано како успешен, зголемувајќи ги капацитетите за економска придобивка за државите-членки (кога дејствуваат во рамки на заедница) и ваквиот процес постојано ја продлабочува како меѓудржавната соработка, така и методите на управување. Дури и областите кои се предмет на донесувањето одлуки и граѓанска партиципација се проширени. Генерално, ЕУ ја има перспективата на умерено динамична еволуција или деволуција на нејзините институции, што значи дека надлежностите и капацитетите на институциите на ЕУ можат да бидат варијабилни, но основниот концепт и структура на Унијата се менуваат бавно и градуелно.

Зависно од капацитетот за справување со економски потешкотии, други кризни ситуации, јавното мислење, политичкото дејствување на поединчените држави членки (ДЧ) и од поголеми интереси во сферата на меѓународните односи, курсот на интеграцијата на среден и долг рок може да се менува. После искусената економска криза и подоцнежното пројавување значајни слабости во однос на еманирањето на трансформативната и условувачка моќ, голем број претходно високо функционални институции покажаа дефицити, поради што доаѓа до преиспитување и реевалуација на речиси сите европски јавни политики и дострелот на надлежностите на европските институции. Следствено, за брзо време испливуваат двојствени позиции и бројни критики насочени кон концептот на самата ЕУ кои често се тешки за анализа. Секако и дека постојат такви аспекти од ЕУ кои претставуваат неоспорив и релативно траен заеднички интерес на ДЧ. Таков пример би бил заедничкиот пазар бидејќи ја поддржува потребата на секоја од државите членки за поширок пазар од националниот, појака европска кохезија и слободата на движење, зголемена конкуритивност и влијание на светската трговска и производствена сцена, начин да се делува синергично со цел да се надмине енергетската зависност, да се обезбеди банкарски систем и финансиски институции имуни на светски економски кризи.

¹ D. Bozovic, M. Vujacic, N.M. Zivkovic, “Future of the European Union Enlargement: the Case of Western Balkans”, *UEFS*, Center for European Studies, KAS, Belgrade 2010, 20.

Во контекст на таква комплексна мулти-ледел заедница, проблемите кои изникнуваат никогаш не се унilaterални, туку бараат мултифакторска анализа. Значи, детекцијата на актуелните функционални и нефункционални аспекти на ЕУ, преку анализа на нејзините главни внатрешни политики, како и изнаоѓањето на решенија за дел од предизвиците на ЕУ го илустрираат мотивот за оваа теза.

Имено, најконкретниот мотив за разработка на темата е фактот што регионалната и земјоделската политика² заземаат најголем дел од европскиот буџет - заедно, околу 2/3 од ЕУ буџетот, што значи дека се приоритетни европски политики и како такви нужно го привлекуваат вниманието на бројни научници. Кохезивната политика, насочена не само кон намалување на регионалните диспаритети низ ЕУ, туку опфаќајќи широк дијапазон на прашања од социјална, економска и политичка природа, нуди голем простор за нејзина развојност и може да се идентификува како јавна политика која влијае и на квалитетот на живот на европските граѓани, но и на поставање и/или прифаќање аксиолошки концепти и парадигми за идно политичко ориентирање. Земјоделската пак, со нејзината заложба за стабилизација на околностите во кои функционираат земјоделците, но и со еколошки и други економски елементи, адресира голема популација, особено поранливи заедници.

Сепак, од врвно значење за Република Северна Македонија (РСМ) е анализата на македонската перспектива, односно, европската кохезивна и земјоделска политика е нужно да се поврзат со македонските истородни политики. Имено, домашните политики се под влијание на европските поради македонскиот кандидатски статус за ЕУ, но и географската непосредност на ЕУ, при што европските можат да служат како извор на сознанија или помош во однос на можните идни концепции и решенија на јавните политики во РСМ. Во овој контекст, процесот на проширување има големо практично значење (содржи условености, преку него се алоцираат средства, се усогласуваат законодавства и сл.), меѓутоа, анализата во трудот на споната меѓу македонските и европските политики не би се потпрела аксиоматски на овој процес, со оглед на тоа што самата ЕУ се соочува со повеќе разнолики проблеми, а и перспективата на РСМ како идна членка на ЕУ е неизвесна. Затоа, проминентно би било да се анализираат политиките во насока на искористување на сознанијата за понапредните концепции, добри практики и функционални аспекти од ЕУ.

Како што беше наведено, трудот се состои од две тематски целини, првиот за регионалните политики, а вториот за земјоделските политики на ЕУ и РСМ. Во рамки на секоја од нив ќе бидат опфатени основни концепциски и функционални постулати, анализа на нивната имплементација, ефекти и аспекти каде пројавуваат најголеми предности и слабости во нивната ефективност, за на крај да бидат понудени аналитични заклучоци и евентуални насоки на идно пожелно дејствување.

² Актуелниот назив на европската регионалната политика е Кохезивна политика-КП, а земјоделската е востановена под називот Заедничка земјоделска политика-ЗЗП, па оттука, ќе бидат користени како синоними.

КП и ЗЗП во повеќе точки се преклопуваат, со оглед на тоа што помалку развиените региони се претежно земјоделски, па дел од целите, ресурсите (фондовите) и инструментите на овие политики можат да бидат заеднички или сродни. Сепак, во трудот, пристапот при обработката на двете политики во двете политеи во извесна мера се разликува, поради нужното прилагодување на разликите во однос на нивоата, природата, обемот, содржината и практикувањето. За разлика од ЗЗП која е хомогена, односно регулира материја од единствена природа, КП е подиверзифицирана, има повеќе внатрешни линии со различно ниво на компатибилност, и обединува фактички, повеќе различни типови на јавни политики. Тоа е и проблем (потешкотијата на мерење, утврдување на целисходност, ефикасност и политичка усогласеност на цели на различни актери), но може и да претставува голема предност, односно да се прилагодува на нови предизвици, значи да биде основна развојна јавна политика. Од аспект на македонските јавни политики, регионалната има помало значење и помал третман, додека земјоделската традиционално претставува поопфатна политика, па аналогно внимание ќе биде посветено во трудот.

1.1. Додадена вредност

Европските интеграции, КП и ЗЗП се високо експлоатирани теми, обработувани од сите видови општествени научници, со повеќе различни квалитативни и квантитативни методи. Сепак, земајќи го предвид инхерентниот динамизам и значење на ЕУ, постои постојана потреба за преиспитување на ефикасноста, ефикасноста и целисходноста на нејзините јавни политики и влијанието на сите фактори врз истите. Иако е тешко во таков контекст научно да се исчекори, темата е вредна, и додадената научна вредност лежи во специфичната комбинација и интерпретација на расположливи податоци и истражувања, но особено во длабинската анализа и поврзувањето на европските политики со македонските јавни политики кои се однесуваат на рамномерен регионален развој, земјоделство, локална самоуправа, рурален развој и евроинтегративните процеси. Значи, дисертацијата обезбедува нови научни вредни перспективи преку индивидуалниот пристап во однос на пожелното конципирање и имплементација на наведените јавни политики.

2. Применета методологија

2.1. Предмет на истражувањето

Предмет на истражување ќе бидат повеќе сегменти кои влијаат на кохезивната, земјоделската и руралната политика во ЕУ и земјоделската, регионалната и руралната политика во Република Северна Македонија. Во тој контекст ќе бидат анализирани концепциски компоненти на овие политики, односно глобалната постановка, целите, начелата и приоритетите; оперативните компоненти, односно мерките и инструментите на нивната реализација; надлежностите на институциите, супранационални, државни и

локални кои ги осмислуваат и имплементираат политиките; професионалните структури во тие институции и финансиските приходи и расходи врзани за реализацијата на политиките. Предмет на истражување ќе бидат и односите помеѓу органите на ЕУ и на државите членки, односите помеѓу ЕУ и непосредните корисници на средствата, истовестните односи во РСМ и односите помеѓу ЕУ и РСМ во осмислувањето и остварувањето на овие политики. Предмет на истражување ќе бидат и резултатите или ефектите од реализацијата на овие политики.

2.2. Општа (општествена) цел на истражувањето

Општа цел во овој труд е да се осознае степенот на ефективност од реализацијата на кохезивната, земјоделската и руралната политика во ЕУ и идентичните политики во РСМ, односно да се идентификуваат факторите кои ги обусловуваат нивните функционалности и да се оцени факторското влијание врз политиките, како и да се идентификуваат препреките во овој процес за да се посочат можностите за нивно надминување. Во рамките на општата цел е и да се оцени влијанието на односите ЕУ политики врз идентичните политики во РСМ.

2.3. Очекувани резултати

Целта на истражувањето во овој труд може да биде конкретизирана преку следниве очекувани резултати:

- Оценка на значењето (потребата) од водењето на односите политики во ЕУ и РСМ
- Оценка на функционалноста на целите и принципите во рамки на наведените политики на ЕУ и РСМ
- Оценка на пропулзивноста на инструментите и мерките на овие политики од аспект на нивна опфатност и релевантност за корисниците на средствата и другите бенефити
- Оценка на опфатот и релевантноста на институциите кои ги осмислуваат и реализираат наведените политики во ЕУ и РСМ
- Оценка на нивото на професионалност (стручност и мотивираност) на вработените во овие институции (супранационални, државни и локални) кои ги осмислуваат и реализираат наведените политики во ЕУ и РСМ
- Осознавање на изворите на финансирање на овие политики и оценка на нивната (финансиска) доволност за остварување на целокупните и поединечните цели на овие политики
- Осознавање на резултатите на политиките и оценка на нивната ефективност во однос на поставените цели и различните контексти
- Идентификување на факторите кои влијаат на ефективноста (неефективноста) на овие политики
- Идентификување на идните трендови на овие политики

- Идентификување на дополнителни мерки кои би требало да се преземат за обезбедување поповолен и ден развој на овие политики.

2.4. Генерална хипотеза

Кохезивната и земјоделската политика на ЕУ се карактеризираат со висок степен на ефективност како резултат на развојноста на нивните концепции, пропусливоста на нивните инструменти и мерки, опфатот и професионалноста на нивните институционални структури кои ги осмислуваат и реализираат овие политики и обемните финансиски средства со кои се остваруваат овие политики, додека истоветните политики во РСМ се карактеризираат со релативно ниско ниво на ефективност поради битни концепциски, оперативни и институционални слабости и финансиска недоволност во спроведувањето на овие политики.

2.5. Применети методи и методолошки инструменти и постапки

Во истражувањето се применети сите општи и посебни методи на општествените науки, меѓу кои од посебно значење се следниве:

- **историскиот метод**, со помош на кој се проследува развојноста на истражуваните политики на ЕУ и РСМ, односно нивните разлики и функционални реперкусии во нивните развојни етапи, од нивното воведување до денес
- **компаративниот метод**, со помош на кој се споредуваат во нивната поставеност и функционалност сите компоненти на анализираните политики помеѓу ЕУ и РСМ, но во некои делови и меѓу државите членки на Европската Унија
- **статистичкиот метод**, со кој се обезбедуваат релевантни статистички податоци кои се однесуваат на различни компоненти од овие политики

Во истражувањето се користат и **методолошки постапки и инструменти**, и тоа:

- **анализа на содржина** на нормативни акти на европско и македонско ниво, стратегии, извештаи, стручни и научни трудови врзани со оваа материја
- **анкети и интервјуа, како секундарни извори** содржани во анализираните стручни и научни трудови, кои ги одразуваат мислењата и ставовите на граѓанската и стручната јавност.

3. Теорија на европските интеграции

Зачетоците на проучувањето на ЕУ е во теориите за меѓународни односи, но со продлабочување на анализите за ЕУ се завлегува во поспецифицирани теории кои опфаќаат различни аспекти на европските интеграции, при што не постои крајна можност за една единствена сеопфатна теорија во која би се сместила ЕУ.³ Затоа, овде ќе бидат

³ А. Никодиновска Крстевска, *Односот меѓу вредностите и политиките на ЕУ низ призмата на нејзината надворешна политика*, 2 Август, Штип 2015, 31.

преставени само **издвоени теории и пристапи за европските интеграции** во прилог на темата.

Во претходните декади ЕУ интеграцијата беше теоретизирана на различен начин. Карактеристиките на секој период од интеграцијата беа подведени под одредена теорија која се јавуваше во духот на таа точка од времето и односните околности. Теоретскиот третман на европската интеграција можеме да го поделиме на големи теории како функционализам, либерализам, реализам и нивните наследници со претставка „нео“, додека понатаму се развиваат различни пристапи со понијансирани поенти како федерализам, конструктивизам, мрежно управување, но и посебни пристапи како употреба на Европа, теорија за рационален избор, социјален и историски институционализам и многу други.

3.1. Функционализам

Првата теорија – функционализмот датира од 1950-те. Главното функционалистичко сфаќање е дека европските интеграции треба да напредуваат фокусирајќи се на поединечни економски сектори кои треба да бидат ефикасно или технократски управувани од супранационални институции, далеку од политичките превирања.⁴ Појдовната премиса е дека можно е да се превенира војна, преку унапредување на функционалната соработка помеѓу земјите, преку кооперација и востановување функционално специфицирани агенции, иницијално во сфери кои се сметаат непроблематични како социјала. Истите треба да ги надминат националните граници и да бидат управувани од рационални технократи чија лојалност би била кон конкретната стручна организација, а не кон национална држава.⁵ Крајниот исход од економските интеграции е добро искористување на политики и универзална лига.⁶

3.2. Неофункционализам

Во доцните 1950-ти, неофункционалистичка теорија е елаборирана од Хаас. Неофункционалистите имаат заедничка појдовна точка со функционалистите во смисла на востановување цели од взаемна корист кои водат до зголемен економски просперитет. Според нив, интеграцијата е процес базиран на прелевања од еден иницијално неконтроверзен технички сектор кон други сектори од можно поголемо поголемо политичко значење, вклучувајќи и постепено намалување на моќта на националните влади и во прилог на супранационалното ниво.⁷ Конечното прелевање преку социјализација и менување на интересите на креаторите на јавните политики, би водело поголема власт врз супранационални актери.⁸ Неофункционализмот ја теоретизира можноста за создавање

⁴ P. Craig, D. de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, New York 2008, 2.

⁵ *Ibid.*

⁶ К. Хил и М. Смит, *Меѓународните односи и ЕУ*, Арс ламина, Скопје 2013, 24.

⁷ P. Craig, D. de Búrca, 2.

⁸ J. Bachtler, C. Mendez, F. Wishlade, *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Routledge Taylor&Francis Group, New York 2016, 6.

континентална унија, односно супер држава без федеративен устав, туку само со одредена централна власт.⁹ Кризата на институциите предизвикана од судирот помеѓу Де Гол и ЕК во средината на 1960-тите ја парализираше европската интеграција и ги откри лимитите на неофункционализмот.¹⁰

3.3. Интерговернментализам

Интерговернментализмот ја дава теоретската критика на неофункционализмот. Заснована на реалистичкото сфаќање за меѓународните односи, Хофман (1964, 1966) го одбива „автоматизмот“ од тезата за прелевањата и ја нагласува проминентната улога на националните држави во Европа и во меѓународниот систем.¹¹ Понатаму, Моравшик (1998) го поставува **либералниот интерговернментализам** според кој, интеграцијата е примарно придвижувана од конвергенција на интересите на ДЧ (главно економски) и разрешницата на дистрибутивните конфликти е меѓудржавно пазарење.¹² Тој ги става преференците и моќта во фокусот, отфрлајќи го гледиштето дека интеграцијата е придвижувана од технократско планирање, геополитички мотиви, супранационално претприемништво и сл., туку дека владите преговараат само за оние работи кои се одобрени од домашниот електорат, односно ЕУ се смета за серија рационални одлуки донесени од националните водства за задржување на националните интереси во заедничкото дејствување.¹³

3.4. Разгранети теории и пристапи од 1970 до денес; конструктивизам

Во 1970-тите доаѓа до наплив на студии за процесите на носење одлуки во ЕЗ, различни аспекти на јавните политики, инструменти, мерки за поделена надлежност помеѓу националното и европското ниво, имплементација и евентуална унифицирачка теорија за европските интергации, додека за 1980-те е карактеристичен нов бран на големите теории (либерализам, релаизам, „нео“ итн) кои делумно, се навраќаат на поранешни дебати од 1950-те и 1960-те, но со битни нови димензии.¹⁴ Од доцните 1980-ти, дихотомијата супранационализам-интерговернментализам беше преиспитувана од литературата која ја гледа ЕУ како систем на мултилевел или мрежно управување.¹⁵ Се јавија низа алтернативи или варијанти на доминантните теории и дојде до нови дебати меѓу кои, **конструктивистички пристапи** кои акцентот го ставаат на влијанието на нормите, идеите и принципите во процесот на интеграциите.¹⁶

⁹ А. Никодиновска Крстевска, 34-35.

¹⁰ J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 2016, 6.

¹¹ J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 2016, 6.

¹² *Ibid.*, 7.

¹³ А. Никодиновска Крстевска, 35.

¹⁴ J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 2016, 6-7.

¹⁵ P. Craig, D. de Búrca, 2.

¹⁶ *Ibid.*

3.4.1. Мултилевел и мрежно управување

Во 2000-тите се јавуваа студии со поексплицитен фокус за функционирањето на ЕУ како политеа, опфаќајќи традиционални теми и средства на политикологијата (Хикс 1994).¹⁷ Произлегувајќи од студија за КП, моделот за мултилевел управување издоминира како објаснување за управувачка структура на ЕУ. Заснована на слична плуралистичка концепција за политиката, теоријата за политички мрежи е уште еден доминантен пристап за анализата на множеството актери и организации вклучени во европското донесување одлуки.¹⁸ Според овие пристапи, наместо дебатата да се фокусира на тоа дали владите на ДЧ или европските супранационални институции се двигатели на интеграцискиот процес, сè повеќе се обрнуваше внимание на широка лепеза на актери и институции вклучени на различни нивоа (вклучувајќи и субнационални и други ентитети) на правосоздавањето и креирањето јавни политики во ЕУ.¹⁹ Истовремено, поврзано со управувачкиот пресврт, фокусот се промени кон прашања за импактот на ЕУ на домашните политеи, политики и јавни политики, како и за фазите од политичките циклуси, особено креирање на агенда и имплементација, демократска отчетност и легитимитет на ЕУ.²⁰

3.5. Современ федерализам

Една од првите класични теории за европската интеграција е федерализмот која смета дека преку воспоставувањето на унија, во Европа ќе се решат конфликтите во прилог на непримена на сила што ќе се канализира во една доминантно супранационална творба на владеење.²¹ Оваа теорија е промовирана по Втората светска војна и главниот проблем го гледа во меѓународната анархија.²² Може да постојат и повеќе нивоа на власт, но само федералното може да располага со употребата на средства за принуда.²³ **Современиот европски федерализам** е насочен кон формирање обединета и федерална Европа и се базира на вредноста на трајниот мир, евентуално постигнат преку супранационалната држава – ЕУ која би овозможила демократско функционирање и социјална правда преку федерално општество.²⁴

¹⁷ J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 2016, 7.

¹⁸ J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 2016, 7.

¹⁹ P. Craig, D. de Búrca, 2.

²⁰ J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 2016, 7-8.

²¹ А. Никодиновска Крстевска, 34.

²² К. Хил и М. Смит, 23.

²³ *Ibid.*, 24.

²⁴ Г. Илиќ, *Политички систем и право на ЕУ*, Правен факултет – УКЛО, Битола 2014, 9.

ГЛАВА I

РЕГИОНАЛНИ ПОЛИТИКИ ВО ЕУ И РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ТЕМА 1: КОХЕЗИВНАТА ПОЛИТИКА НА ЕУ

1. Вовед во кохезивната политика

Европската регионална политика, денес позната под називот Кохезивна политика, претставува значаен дел од севкупното функционирање на ЕУ и се смета за еквилизирачки и обединувачки фактор чие постоење е во прилог на евроинтеграциските процеси. Целта на регионалната политика е да придонесе за стремежот на ЕУ кон одржлив развој и **кохезија преку намалување на територијалните економски и социјални диспаритети меѓу регионите во ЕУ** по пат на обезбедување значајно финансирање за помалку развиените региони, насочено кон создавање и подобрување на можности за работа, подобрување на инфраструктурата и третирање на прашања од екологијата и социјалните политики.

Потребата за регионалната политика се истакнува од 1980-тите кога станува највидлива асиметричната просторна дистрибуција на придобивките од европската економска интеграција,²⁵ после што, регионалната политика станува еден од најбитните инструменти за адресирање на овие и други суштествени прашања и претставува речиси 1/3 од буџетот на ЕУ. Најбитната реформа на регионалната политика од 1988 ги постави темелите на современата КП која доживува поголема промена и во 2013, па денес целите на Европските структурни и инвестициски фондови се во линија со севкупните приоритети на ЕУ, изразени во Стратегијата Европа 2020.²⁶ Значи, КП е најизразената развојна политика на ЕУ и најверојатно најкомплексната, поради што бара посебно внимание и анализа.

²⁵ R. Crescenzi, M. Giua, "One or many Cohesion Policies of the European Union? On the Differential Economic Impacts of Cohesion Policy Across Member States", *Regional Studies*, Routledge Taylor and Francis Group, 2019, 10-20.

²⁶ ed. J. Bachtler *et al.*, *EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction*, Routledge Taylor and Francis Group, New York 2017, 1.

Следствено, во овој труд, ќе бидат претставени основните цели, генерални и тематски; принципите; функционалните поими и еволутивниот пат на КП; понатаму, системската поставеност, односно институционалната и правната рамка на КП; имплементацијата и имплементациските капацитети и практики низ ЕУ за потоа да се премине кон анализа на економската и политиколошката димензија на КП, особено на факторите на влијание на нејзината функционалност и ефективност. Исто, ќе се востанови кои се функционалните делови на КП, тематски, географски, на кое управувачко ниво, како и во кои правни, политички и економски контексти. КП се доведува во врска и со други јавни политики, па ќе следи и таков осврт, додека политиката со која има најголема меѓузависност од европските политики, ЗЗП, ќе биде обработена во вториот дел од трудот.

2. Теоретски пристап кон кохезивната политика

Теориите за КП можат да имаат разни појдовни точки и фокус: управување во ЕУ, економското функционирање, вредносна интеграциска ориентација, вид на сојуз итн. Постојат повеќе гледишта, па подолу се прикажани само мал број поистакнати.

Во однос на радикалната реформа на регионалната политика во 1988, за финансиското одлучување преовладуваше интерговерменталистичкото објаснување. Удвојувањето на ресурсите беше протолкувано како компензација за посиромашните ДЧ кои за возврат се согласуваат со единствениот пазар кој понегативно влијае на нивните чувствителни економии. Побогатите се согласуваат на ова финансирање поради предвидените придобивки од единствениот пазар.²⁷ Од друга страна се детектира неофункционалистички тон во аргументот на Маркс, според кој ваквото зголемување на ресурси на ЕСИФ може да се перципира како присилно прелевање каде „перспективата од пробив на едно поле, наметнува интензивен притисок за иновација во друго“. Тој исто така, се осврнува со супранационален став кога ја нагласува улогата на ЕК.²⁸ Овој аргумент е оспорен од Хог (1996) според кој регулативите беа осмислени од мал тим на ЕК, изолиран од националните администрации, за да „ги изненадат ДЧ“, значи промената на насоката на јавната политика, најдобро може да биде објаснета со намерна стратегија на ЕК да си обезбеди за себе појака улога при програмирањето и имплементацијата.²⁹ Делор негира дека ЕУ е супер-институција, повикувајќи се на партнерскиот принцип кој меѓу другото, го опфаќа локалното знаење и ендогениот развој, а се повикува и на Новата економска географија која се јавува поради глобализацијата.³⁰ Партнерскиот принцип е дел и од гледишата за мултилевел управувањето (МЛУ).

Имено, Веберовиот поим за држава која со легитимни средства за присила ја контролира својата територија претставува апсолутистички територијализам. Наспроти

²⁷ J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 2016, 18.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, 19.

³⁰ ed. S. Piattoni, L. Polverari, *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK, Northampton USA 2016, 497.

ова класично гледиште, мултиледел управувањето функционира базирано на релативистички конструктивизам. МЛУ е едно од објаснувањата на европските интеграции кои наместо да обрнуваат внимание на големите теории, таквото го насочуваат кон секојдневните интерактивни процеси.³¹ Хог и Маркс се оние кои попрецизно го обработуваат МЛУ базирано на соработка помеѓу различните нивоа на власти и вклученост на повеќе центри на одлучување при креирањето на јавните политики. (повеќе во Хог и Маркс и во политичкиот дел на КП од овој труд). МЛУ се толкува и со експериментализмот.

Дополнително, КП се гледа и од друга перспектива, односно дали претставува ориентација кон еднаквост при концептот „Социјална Европа“ или пак кон неолиберална „Конкурентна Европа“. Имено, според група автори, КП се однесува и на двете и постојано се менува, барајќи го балансот, при што, интеграциите се процес од отворена природа. Во оваа смисла гледиштето за експерименталистичко управување наоѓа место кое тврди дека „добротворниот круг“ на поделено осмислување (shared design) на јавната политика, имплементацијата базирана на местото и факторирањето на резултатите од КП можат да го намалат јазот помеѓу инклузивноста и ефикасноста на политиката. Поточно, овој пристап, ја нагласува континуираната адаптација за помирување на, во бит контрадикторните цели на КП.³²

Заедничкиот пазар е функционална интеграција, а КП ја поддржува пазарната интеграција, па во оваа смисла, постојат 3 економски теории кои имаат спротивни позиции за ефектите на КП. Неокласичната економска теорија смета дека со евроинтеграциите, капиталот би се пренел до најмалку развиените региони, бидејќи таму би произвел најголеми ефекти, па конвергенцијата спонтано произлегува како ефект. Кога се формираше единствениот пазар, се јави нова теорија, заснована на Калдор, а развиена во 1980-тите од Кругман – Нова трговска теорија. Кругман ги нагласуваше економиите на обем, односно дека регионите во кои голем удел има конкретна индустрија во поголема мера имаат корист од трговија, што се нарекува ефект на домашен пазар.³³ Оттогаш, многумина пропоненти на КП, сметаа дека заостанатите региони ќе губат бидејќи немаат економии на обем, па плаќањата на КП ги сметаа како компензаторски. Значи, КП не се очекуваше да ги намали регионалните диспаритети, туку да ги компензира за нивното потенцијално економско опаѓање. Третата теорија е исто развиена од Кругман и други – Нова економска географија која го препознава значењето на зголемените придобивки од обем, но укажува и на други фактори кои ја поттикнуваат дисперзијата на економски активности и според која диспаритетите во ЕУ се склони кон зголемување.³⁴

³¹ *Ibid.*, 498

³² S. Telle, M. Spacek, D. Craciun, “Divergent Paths to Cohesion: The (Unintended) Consequences of a Place-Based Cohesion Policy?” in ed. T. Lang, F. Goermer, *Regional and Local Development in Times of Polarisation*., Palgrave Macmillan, Leipzig 2019, 149-172, 151.

³³ European Commission, *Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion – Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2014, 105.

³⁴ *Ibid.*

Целосната слика за теоретското сврстување на КП во овој контекст се добива како комбинација на повеќе различни аспекти, а не земајќи ги само како поединечни теоретски линии. Истите се образложени во рамки на следните секции.

2.1. Онтологија на кохезивната политика

КП е јавна политика со повеќе димензии и голема по обем и содржина, па се постава прашањето што лежи во битот, суштината, односно природата на КП.

2.1.1. Дистрибутивна и алокативна политика

Првенственото прашање при анализа на КП е дали таа е редистрибутивна или алокативна политика. Всушност таа е еволутивна (од редистрибуција кон алокација), со тоа што во различен период преовладуваат различни елементи, но и денес **таа ги содржи обата.**

Првиот аспект е дека КП е социјален еквилизатор, социјална политика насочена кон отстранување на негативните последици на пазарната интеграција,³⁵ односно како компензација за обезбедување на поддршка од медитеранските ДЧ за понатамошната интеграција на единствениот пазар.³⁶ До 1980-тите, регионалните политики беа главно редистрибутивни и се фокусираа на компензирање на проблематичните региони, структурно или географски назадни преку помош за бизниси или инфраструктурни инвестиции за подигнување на вработеност. Истите содржеа и социјални цели како справување со целите на невработеноста.³⁷ Фактички, КП ја помага социјалната кохезија, но и интеграцијата на единствениот пазар.³⁸ Во 1990-тите и раните 2000-ти, КП ги комбинираше елементите на редистрибуција и алокација.³⁹ Точно дека има елементи на редистрибутивност, во смисла на тоа дека некои места добиваат од интервенциите повеќе отколку што придонесуваат преку оданочување, но суштината на КП не е редистрибуција. Кога би била, тоа не би се одвивало преку институционален систем со условености, туку само би се „пишувале чекови“.⁴⁰ Постојат значителни фискални трансфери преку буџетот на ЕУ од даночните обврзници на побогатите региони кон посиромашните, така што постои барем во извесна мера „фискален федерализам“ каде фискалните трансфери се помеѓу единици преку централен буџет.⁴¹

Од друга страна, секоја ДЧ во ЕУ добива ресурси од КП⁴² и ова укажува на доминација на алокативната перспектива. Поточно, последните 3 декади, КП имаше

³⁵ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 432.

³⁶ S. Telle, M. Spacek, D. Craciun, 149-169.

³⁷ J. Bachtler, I. Begg, “EU Cohesion Policy after Brexit: The Economic, Social and Institutional Challenges”, *Journal of Social Policy* 46-4/2017, 745-763, 3.

³⁸ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 54.

³⁹ S. Hix, *The Political System of the European Union*, Palgrave, New York/Hampshire 1999, 260.

⁴⁰ F. Barca, *An Agenda For a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, 2009, xiii-xiv.

⁴¹ S. Hix, 260.

⁴² *Ibid.*

повеќе алокативна улога, поддржувајќи го поефикасното искористување на ендегените ресурси на сите региони, особено преку поддршка за нови фирми, мали и средни претпријатија (МСП) и иновации.⁴³ Значи, КП ја поддржува долгорочната конкурентност на регионите преку трансформации на страната на понудата, што е алокативна цел. Сепак, социјалните цели продолжуваат да бидат битни, со акцент на социјална ексклузија и вработување на ранливи групи,⁴⁴ што го одразува задржувањето на редистрибутивните елементи.

2.1.2. Политика на ефикасност и еднаквост

Тесно врзани со претходната дискусија е тоа што два принципа се врзуваат околу основниот поим на КП – ефикасност, според кој треба да се оствари полниот потенцијал на секое место или регион и вториот е еднаквост, односно обезбедување еднакви можности за сите поединци без оглед на местото на живеење.⁴⁵ За континенталните регионални политики, карактеристична е заложбата за еднакви услови за живот.⁴⁶ Многумина тврдат дека ова се контрадикторни цели.

2.1.3. Развојна и хибридна политика

КП е развојна политика – го поттикнува растот и развојот преку стимулирање инвестиции, поддршка на мали и средни претпријатија, образование и обуки, наука и развој, иновации и технологии,⁴⁷ но преку неа се определуваат и одредени европски вредности како солидарност, социјалната компонента и сл. Меккан се изразува дека супстанцата на КП е раст и развој компатибилен со одржливоста, животната средина, еднаквост и инклузија.⁴⁸ Имено, КП е блиска и испреплетена со развојните стратегии на ЕУ- Лисабонската, па потоа Европа 2020 кои подетално ги објаснуваат овие елементи.

2.1.4. Политика на солидарност

Група автори сметаат дека КП би требало да биде средство на солидарност и да ги угладува тензиите во ЕУ. КП креира социјална реалност, односно се одразува на европското општество. Корина Крету, претходната Комисионерка за Кохезија и тогашниот Претседател на Европскиот парламент се согласни дека КП е еманација на солидарност и дека тоа лежи во суштината на КП.⁴⁹

Сумарно, големата позадина на КП е да биде компензаторна на либералните трендови, односно коректив на просторната нерамнотежа предизвикана од пазарот, но и за

⁴³ J. Bachtler, I. Begg, 3.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ F. Barca, 17.

⁴⁶ J. Bachtler, I. Begg, 4.

⁴⁷ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 54.

⁴⁸ “University of Groningen’s Philip McCann: Assessing the Impact of EU Cohesion Policy” <https://www.youtube.com/watch?v=meAu1ROmXnU>

⁴⁹ “EU Cohesion Policy Talkshow 30 Anniversary”, Euronews 28 March 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=zwM0aGL5BHK>.

конвергенција на капацитетите на различни европски региони преку зголемување на конкурентноста, стандардот и социјалните и економски можности на европските граѓани, преку критериуми, принципи и соодветен мониторинг за имплементација. КП е политика на одржлив, инклузивен, иновативен и конкурентен развој, еднакви можности и солидарност.

2.2. Епистемологија на кохезивната политика

Прашањето како се осознава КП, нејзината природа и ефекти, и кои се потешкотии во однос на ваквото осознавање се битни за осврт поради специфичноста на оваа политика со три главни и повеќе посебни димензии. КП ја проучуваат многу различни видови научници како политиколози, социолози, антрополози, политички филозофи итн, меѓутоа таа во најголема мера спаѓа во полето на интерес на економистите и економските географи кои најчесто се служат со економетриски модели во нејзината процена. Големите дискрепанци во истражувањата на различни научници се јавуваат поради тоа што самото дефинирање што е импакт на КП е проблематично, па потоа, процената на импактот на КП е тешка. Првенствено, КП е по дефиниција повеќеаспектна јавна политика која треба да адресира и економски и социјални цели.⁵⁰ Тука е проблематична и идентификацијата на она што КП би требало да афектира, бидејќи најчесто помогнатите региони се одбрани на основа на БДП пер capita, меѓутоа целите на политиката се многу комплексни.⁵¹

Второ, сликата добива на комплексност поради импактите на други политики (и во прилог и спротивни на целите на КП), вклучувајќи ги и оние на самата ЕУ. Трето, постојат и битни технички проблеми, како достапност на податоци и географска скала на која се врши анализата (на пример НУТС 2 не се секогаш најсоодветните формати на кои може да се мерат некои ефекти на КП).⁵² Со тоа дека територијалните нивоа кои ги адресира КП можно е да не се најсоодветни за идентификување на импактот во негова целост се согласува и друга група автори. Според нив, „функционалните области“ се главно повалидни единици за анализа отколку административните/статистичките региони. Сепак, невозможно е да се соберат статистички податоци и да се реагрегираат за функционални просторни единици.⁵³ Од друга страна, тешко е да се дијагностицираат проблемите на КП со оглед на тоа што генерички толкувања може да не ги земаат предвид специфичните регионални потреби. Дополнително постојат потешкотии за утврдување на додадената вредност и ефектите на КП.⁵⁴ Свкупно, различните нивоа на политиката: ЕУ, национално,

⁵⁰ U. Fratesi, F.G. Wishlade, “The Impact of European Cohesion Policy in Different Contexts”, *Regional Studies* 51-6/2017, 817-821, 818.

⁵¹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 451.

⁵² U. Fratesi, F.G. Wishlade, 819.

⁵³ ed. J. Bachtler *et al.*, 23.

⁵⁴ “The EU Cohesion Policy: what works and where?” Lecture and PPP of Prof. Riccardo Crescenzi, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/crescenzi.pdf.

интеррегионално, регионално, локално, макрорегионално и мултирегионално⁵⁵ претставуваат епистемолошки проблем на КП.

Исто така, импактот на КП не треба да бидат ценет само врз основа на конкретни мерливи резултати, туку и во контекст на поширок развоен контекст, како и тоа како се унапредува стратешката употреба на инструменти или пак ефектите на подолг рок како менталитет за следење на добри практики.⁵⁶ Во овој контекст, постојат предизвици поради долгиот период во кој се одвива имплементацијата – приоритетот на почетокот на програмскиот период може да не е истиот на крај на периодот и разликата помеѓу финансиските определби и расходи претставува проблем за истражувачите со оглед на тоа што финансиските определби, односно намената на средствата е широко достапна, додека податоците за фактичките расходи по правило, не се достапни.⁵⁷ Разни аспекти како подигнат квалитет на живот, заштита на животна средина и социјална инклузија или пак економски ефекти може да се почувствуваат после подолг проток на време или пак поиндиректно.⁵⁸

КП е повеќе оспорувана од економетриски студии, додека политиколошките и социолошките студии со квалитативни пристапи ја ценат КП како успешна.⁵⁹ Економетриските евалуации на КП се соочуваат со повеќе проблеми како обратен каузалитет, грешка при мерење, испуштени варијабли, вклучување на несоодветни контролни варијабли, и одредени недоследности.⁶⁰ Барка смета и дека економетриските студии засновани на макроподатоци за раст и трансфери не нудат конклузивен одговор за ефективноста на КП.⁶¹ Меѓутоа, во поново време постои поголема и посоодветна можност за осознавање на КП и подобрување на средствата и пристапите.

3. Еволуција на кохезивната политика

Европската интеграција се продлабочува и прелева во секоја сфера на креирање јавни политики, следствено, и регионалната политика бележи сопствена еволуција. Фокусот на ЕУ кон регионалната политика се интензивира, па како што се зголемува значењето и посветеното внимание на целите, содржината, финансиските инструменти и севкупната употреба на ресурси за оваа политика, така се менуваат и политичките и управни структури, нивната улога и меѓусебни односи во системот на ЕУ.

Основоположниците на ЕЕЗ се двоумеле во однос на создавањето регионална политика на Заедниците. Во преамбулата на Договорот од Рим, тие сами за себе велат дека

⁵⁵ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 445.

⁵⁶ ed. J. Bachtler *et al.*, 23.

⁵⁷ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 450-451.

⁵⁸ *Ibid.*, 447.

⁵⁹ “The EU Cohesion Policy: what works and where?” Lecture and PPP of Prof. Riccardo Crescenzi, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/crescenzi.pdf.

⁶⁰ T. Hagen, P. Mohl, “Econometric Evaluation of EU Cohesion Policy: A Survey”, *ZEW Discussion Papers* 09-052/2009, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, 27.

⁶¹ F. Barca, xv.

„со нетрпение чекаат да се зајакне обединетоста на нивните економии и да се обезбеди нивен хармоничен развој преку редуцирање на разликите кои постојат помеѓу различните региони и назадноста на помалку фаворизираните региони“. Иако од ова и неколку други договорни изјави се гледа дека нивната свест за просторен развој е јасна, основоположниците не обезбедиле цврста основа за востановување автономна регионална политика на Заедницата,⁶² па таквата постановка на оваа европска политика ќе се случи подоцна, следејќи претходен развој на околности.

Имено, КП на ЕУ е формално иницирана во 1989 година, од кој момент добива стабилна база за со време да стане еден од доминантните делови на буџетот на ЕУ и бележи неколку периоди на реформи кои генерално се поклопуваат со програмските периоди на ЕУ, додека самиот концепт, преговорите и стратешките документи се заокружени една година пред секој односен програмски период. За секој од овие периоди, буџетските и регулаторните промени биле продукт на долги и контентиозни процеси на анализа и преговори кои вклучувале европски, национални и субнационални актери. Дебатата покрива значајни политички прашања, од идната насока на европските интеграции и улогата на ЕК до многу технички аргументи за критериумите за алоцирање на ЕУ фондовите и правилата за менаџирање на развојните програми на терен.⁶³

Генерално, иницијалните цели на официјалната кохезивната политика биле насочени кон унапредување на економска и социјална кохезија, следејќи ги намерите искажани во Единствеиот европски акт, а со текот на времето КП станува финансиско средство за унапредување на инвестиции за раст и вработувања.⁶⁴ Во раните периоди (1989-1993 и 1994-1999), програмските цели главно не биле ниту специфицирани, ниту мерливи како резултат на недостиг на квантифицирани таргети и непостоечки или несоодветен систем за мониторинг, додека од периодот 2007-2013, ЕК успева да воведо структуриран, систематски пристап во однос на известувањето од страна на ДЧ за финансискиот напредок на програмите, ама и тогаш, недостигот на релевантни податоци ја афектирал валидноста на проценките.⁶⁵

Покрај овој глобален осврт, би се направил преглед првенствено на периодот кој претставува зародиш на регионалната политика, односно периодот од доцните 1950-ти до 1980-тите години. Потоа, од востановувањето на современиот концепт на она што денес се нарекува кохезивна политика, би се опфатиле петте претходни програмски периоди, а тоа се: 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013 и 2014-2020. Најновиот период од 2021 година и идните перспекти на кохезивната политика нема да бидат обработени, бидејќи се тековни и допрво треба да се вршат анализи за истиот.

⁶² *Ibid.*, 13.

⁶³ J. Bachtler, C. Mendez, F. Wislade, 3.

⁶⁴ Повеќе во: E. Medeiros, “From Smart Growth to European Spatial Planning: A New Paradigm for EU Cohesion Policy Post-2020”, *European Planning Studies* 25-10/2017.

⁶⁵ ed. J. Bachtler *et al.*, 15-17.

3.1. Претходен развој на регионалната политика од доцни 1950-ти до доцни 1980-ти години

Иако би можело да се смета дека зачетокот на денешната КП се наоѓа во идиомот „хармоничен развој“ од Договорот од Рим и слични мали чекори во таа насока, сепак, на крајот на 50-тите и 60-тите години оваа политика нема добиено значително внимание со оглед на тоа што регионалниот развој бил нов, допрва се развивал во државите членки и спаѓал во доменот на националните политики.⁶⁶

Наскоро, неколку фактори ја подгреале потребата за востановување регионална политика на Заедниците, како што е зголемената загриженост за нивоата на економски и социјални диспаритети меѓу ДЧ и регионите, како и влошувачката состојба на опаѓачките индустриски области. Условите за креација на европска политика за регионален развој станале поволни во доцните 60-ти и рани 70-ти, произлезени од планот за продлабочување на внатрешниот пазар и за лансирање на економската и монетарна унија, како и од очекуваните негативни ефекти од овие економски новини врз регионалните диспаритети. Според Извештајот на Вернер (1970), „соработката меѓу партнерите во Заедницата во смисла на структурни и регионални политики ќе помогне да се надминат овие потешкотии, исто како што ќе овозможи да се елиминираат дисторзиите од конкуренцијата. Решението за овие големи проблеми ќе биде потпомогнато од финансиски мерки на компензација. Во економска и монетарна унија, структурните и регионалните политики нема да бидат исклучиво прашање на националните буџети.“⁶⁷

Фактички, РП е препознаена како битна во раните 70-ти кога ЕЗ се здобиваат со одредена перспектива која се должи на проширувањата од тоа време и од идните очекувања и амбиции на Заедницата. Од овој период се зачетоците на збиднувањата со „сиромашната четворка“. На почетокот на 70-тите, само 3% од буџетот на ЕЗ е наменет за структурни расходи – ситуација која се развива во друга насока од влезот на Ирска во 1973 и кога се воведува Европскиот фонд за регионален развој со цел редистрибуција на финансии кон најсиромашните региони.⁶⁸ Подоцна, со влезот на Грција, Шпанија и Португалија, овие три земји и Ирска ја поместуваат гласачката моќ, што значително го менува фокусот на расходните приоритети на ЕУ во насока на зголемување на алоцирањето буџетски средства.⁶⁹ Обединетото Кралство уште од моментот на влез во Унијата има оспорено неколку аспекти на ЕУ, меѓу кои е инсистирањето на ОК да се пренесе надлежноста за РП од ниво на ЕУ на ниво на ДЧ.⁷⁰

Значи, во годините пред 1989 година, фондовите на ЕЗ со територијален импакт, ЕФРР, Европскиот социјален фонд и Европскиот фонд за земјоделско насочување и гаранции (ЕФЗНГ) финансираат претходно определени национални проекти со мало

⁶⁶ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 20-22.

⁶⁷ F. Barca, 13.

⁶⁸ R. Baldwin, C. Wyplosz, *The Economics of European Integration*, McGraw Hill Higher Education, Geneva 2009, 405.

⁶⁹ *Ibid.*, 405.

⁷⁰ J. Pelkmans, *European Integration: Methods and Economic Analysis*, Pearson Education Ltd., Harlow 2006, 428.

европско или субнационално влијание. Во текот на 1980-тите, серија настани предизвикуваат промена во однос на политиката, од кои најзабележливи се: усвојувањето на ЕЕА, ефектите од влезот на Грција, Шпанија и Португалија и усвојувањето на програмата за единствен пазар.⁷¹ Во овој период се забележува зголемување на фондовите и институционалната вклученост на ниво на заедницата, а со воведувањето на ЕЕА 1986 година, РП станува надлежност на Заедницата. Во 1987 ЕК претставува амбициозна реформа на европскиот буџет (Delors I package) што доведува до тоа во 1988 да се конципира КП која цели кон подобрување на ефикасноста на РП и зголемување на структурните фондови за тие да изнесуваат 30,7% од европскиот буџет во 1993.⁷²

Реформите на РП се чини дека ја охрабруваат артикулацијата на регионални политички барања, па така од 80-тите па натаму, доаѓа до пролиферација на регионални организации од европски размери, вклучувајќи и про-регионалистички лобија, интеррегионални асоцијации и прекугранични асоцијации. Регионалните интервенции на ЕУ резултираа во голема регионална мобилизација оддолу-нагоре, во смисла на тоа дека регионите вршат притисок за поголема улога во креирањето на јавни политики на државно и европско ниво. Ваквите текови достигнуваат повисоко ниво во 1994 година со создавањето на Комитетот на регионите со Договорот од Маастрихт, со што се обезбедува политичка арена за артикулирање регионални барања.⁷³

3.2. Реформата 1988 и периодот 1989-1993

Општо, претходниот развој на настани резултира во тоа во 1988 година да се воведат првата регулатива која ги интегрира структурните фондови под чадорот на една заедничка политика за унапредување на економска и социјална кохезија. Тогаш се воведуваат клучните принципи на КП како што се: концентрирана поддршка за најсиромашните делови на ЕУ, повеќегодишно програмирање, стратешка ориентација кон инвестиции и вклученост на регионални и локални партнери. Ова доведува и до значително зголемување на финансирањето на КП и целите во периодот 1989-1993 споредено со порано.⁷⁴

Поконкретно, реформата од 1988 на РП на ЕЗ драматично ги измени состојбите. Некоординираните регионални политики беа проширени и трансформирани во покохезивна програма за регионален развој, првенствено како одговор на потребите за справување со зголемените економски диспаритети последователни на проширувањето на Заедницата со Медитеранот и Ирска. Така, РП беше реформулирана и територијално концентрирана во насока на подобрување на конкурентниот потенцијал на помалку развиените региони. КП е врзана за целта на Европскиот Претседател Жак Делор за креирање на појака „социјална димензија“ на европските интеграции како контратежа на

⁷¹ European Commission, 2014, 179.

⁷² ed. S. Piattoni, L. Polverari, 20-22.

⁷³ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 206.

⁷⁴ European Commission, 2014, 179.

ударот на слободниот пазар. Социјалната позадина на регионалната политика е дел од генералниот концепт на „кохезијата“ која е внесена во ЕЕА од 1985.⁷⁵

Со реформата од 1988 се дуплира износот алоциран на структурните фондови, со што тие стануваат втората најголема ставка на буџетот на ЕУ. ЕК исто така зазема појака водечка улога во определување на приоритети и програми, давајќи ѝ на РП појака паневропска ориентација и редуцирајќи ја контролата на ДЧ. Понатаму, два битни принципа станаа темели на новата политика: супсидијарност, каде носењето одлуки треба да се реализира на најниско можно ниво (што често значело регионално ниво); и партнерство, што нужно барало инволвираност на европски, државни и регионални власти во координирањето на политиките. Вториов принцип е посебно важен за регионите бидејќи им овозможува директен пристап кон европскиот процес на носење одлуки, со што РП станува политика не само за регионите туку и од регионите. Регионот е потврден како еден од клучните организациски принципи на кохезивната политика на ЕУ.⁷⁶

„Новите регулативи (по ЕЕА и воведувањето на КП) предвидоа 4 основни принципи:

1. Концентрација: помошта на ЕУ да биде фокусирана на ограничен број на цели во најмалку развиените региони;
2. Програмирање: помошта на ЕУ поддржува повеќегодишни програми базирани на анализа, стратешко планирање и евалуација;
3. Дополнителност: фондовите на ЕУ ќе бидат додадени а не супституирани на јавните расходи на земјите членки;
4. Партнерство: комунитарните оперативни дејства ќе бидат востановени преку блиски консултации помеѓу ЕК, засегнатите земји членки и надлежните власти назначени од овие земји на национално, регионално, локално или друго ниво, каде секоја страна ќе дејствува како партнер во потрагата на заедничка цел“.⁷⁷

Со тоа се заокружуваат основите на концептот на денешната КП на ЕУ.

3.3. Реформата 1993 и периодот 1994-1999

Непосредно пред реформата од 1993, КП беше критикувана од различни перспективи. Специфицирани извештаи ја доведуваа во прашање ефективноста на политиката, а нето придонесувачите во буџетот на ЕУ ги спореа придобивките од неа, поради што укинувањето на оваа политика се чинеше како веројатна опција. Сепак, приликите повторно се променија и пред 2000 година беше евидентно дека источното проширување е неизбежен, иако амбициозен интеграциски чекор.⁷⁸ Ова е поддржано и со изјавата на Комисионерката за РП за 1994-1999, Моника Вулф-Матиес која го посочува Берлинскиот самит од 1999 како најбитна точка за РП од нејзино време, бидејќи тогаш,

⁷⁵ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 205.

⁷⁶ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 205-206.

⁷⁷ *Ibid.*, 22.

⁷⁸ *Ibid.*, 109.

европските институции успеале да ги одбијат напорите на одредени ДЧ за намалување на фондовите, што значело дека РП ќе функционира и понатаму.⁷⁹

Договорот од Маастрихт од 1993 ѝ дава посебно внимание на КП како клучно средство за ЕМУ, го креира КФ и воведува модифицирани цели, вклучувајќи „прекугранична, транснационална и интеррегионална соработка и вмрежување; рурален развој; помош за најоддалечените региони; унапредување на вработувањето и развој на човечките ресурси, како и менаџмент на индустриските промени“.⁸⁰

Регулативата за КП усвоена за периодот 1994-1999 ги вклучува клучните принципи за концентрација на ресурси, повеќегодишно програмирање, дополнителност на ЕУ финансирањето, а ги зајакнува и правилата за партнерство и евалуација. Финансиите наменети за КП се удвојуваат.⁸¹ Во овој период продолжува трендот на зголемување на моќта на ЕК започнат уште од реформата 1988 која доведе до радикална промена на балансот на властите врзани за донесувањето одлуки во рамки на КП. Во програмските периоди 1989-1993 и 1994-1999 беше нагласена фазата на осмислување на програмите каде ЕК успеа да одигра моќна улога при влијанието на програмските приоритети, мерки и баланс на финансирање, а се здобива и со поголеми надзорни надлежности. Ова особено важи за периодот 1994-1999 кога *ex ante* евалуацијата на програмските продукти беше активно употребувана како дел од стратешките дискусии за политиката меѓу ЕК и ДЧ. Беа воведени неколку битни услови за употребата на фондовите: построги регулаторни одредби за програмите кои бараат квантифицирани цели; зајакната евалуација; евалуација на импактот врз животната средина; подетални финансиски табели и специфични информации за верификација на дополнителноста; зголемена компатибилност со другите европски политики, особено во областите на државна помош, јавни набавки, родова еднаквост и животната средина.⁸²

3.4. Реформата 1999 и периодот 2000-2006

Реформата од 1999 беше дефинирана од заложбата на ЕУ да го поддржи влезот на централните и источните европски земји, како и од воведувањето на ЕМУ.⁸³ Истата не предвиде зголемување на структурните фондови, туку ги предвиде концентрацијата, ефикасноста и симплификацијата како реформски основи.⁸⁴ Домашните актери, националните и субнационалните власти, се здобиваат со побитна улога во имплементацијата и мониторингот на програмите и општо со поголем маневарски простор, во извесна мера и поради зајакнување на нивните капацитети и гласот на регионалните власти (како резултати на трендот на процесите на децентрализација во

⁷⁹ “EU Cohesion Policy Talkshow 30 Anniversary”, Euronews 28 March 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=zwm0aGL5Bhk>.

⁸⁰ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 25.

⁸¹ European Commission, 2014, 179.

⁸² J. Delors, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, the Delors Report, Committee for the study of economic and monetary union, 1989, 75.

⁸³ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 25.

⁸⁴ *Ibid.*, 26.

европските земји).⁸⁵ Со ова се намалува дејствителниот простор на ЕК⁸⁶ што следеше по бројните претходни критики во однос на централизираниот пристап на ЕК, нејзината нефлексибилност во однос на потребите за прилагодување на КП на специфичните национални прилики.⁸⁷

Фактички, во 1999 се одобрува регулатива со која се воведуваат појаки ревизорски и контролни механизми, применети со поголема ригорозност во вториот дел на периодот 2000-2006, делумно како реакција на кризата на финансиски менаџмент која доведе до оставка на Комисијата на Сантер во 1999. Меѓутоа, наскоро стана јасно дека таквиот преод во периодот 2000-2006 од комисијска дискреција кон автоматизирани правила не ги постигнаа посакуваните резултати. Условите неретко не ѝ обезбедуваа на ЕК суштински информации, а програмските власти се најдоа обременети со комплексна мрежа на процедурални задачи со голема регулаторна несигурност, наспроти обидот за симплификација преземен во текот на 2003 година. Оваа состојба ги зајакна постоечките сомнежи за ефективност на КП.⁸⁸ Ваквите критики кои ја квалификуваат КП како бескорисна ги спомнува и Мишел Барније, Комисионерка за РП за 1999-2004. За кратко, се осмислува нов одговор за овие проблемизирачки трендови, а тоа е да се искombинира РП со Лисабонската агенда и да се фокусира на големите европски прашања.⁸⁹

Периодот 2000–2006 започна со усвојувањето на Лисабонската стратегија (2000) чиј фокус е на раст, вработеност, конкурентност и преод на КП кон поголем акцент на иновациите. Исто така, во европските документи од овој период се нагласува и потребата за одржување на КП, да се реформира ЗЗП, како и да се задржи буџетската дисциплина при влезот на новите земји членки.⁹⁰ Во овој период се случи и најголемото проширување во историјата на ЕУ со 10 нови земји членки од мај 2004 кои надодадоа 20% од вкупното население во ЕУ, но само 5% од нејзиното БДП. Следствено, проширувањето ги зголеми диспаратите во приход и вработеност низ ЕУ, со оглед на тоа што просечниот БДП по глава на новите земји беше помалку од пола од тогашниот просек, додека само 56% од работоспособното население на новите земји беше вработено.⁹¹

3.5. Периодот 2007-2013

Реформата од 2007 година е врзана за Договорот од Лисабон и Стратегијата Европа 2020. Оваа реформа е од големо значење, бидејќи е кроена согласно новите прилики со цел да вклучи колку што е можно повеќе региони и да воведо различни критериуми за алоцирање на фондовите. Во оваа смисла, ЕУ одлучи да одвои за КП 35,7% од вкупниот буџет на ЕУ, односно 308 милијарди евра. Во апсолутни термини, овој износ претставува

⁸⁵ J. Delors, 76.

⁸⁶ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 26.

⁸⁷ J. Delors, 76.

⁸⁸ J. Delors, 76.

⁸⁹ “EU Cohesion Policy Talkshow 30 Anniversary”, Euronews 28 March 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=zwM0aGL5BHK>.

⁹⁰ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 26.

⁹¹ European Commission, 2014, 179.

зголемување во однос на минатото, меѓутоа како процент од БДП-то на ЕУ претставуваше намалување споредено со претходниот период.⁹² Од 2007 беа дефинирани 3 нови цели: конвергенција, регионална конкурентност и вработеност, како и европска територијална соработка. Конечно, од овој период КП беше потесно врзана за други европски политики како ЗЗП и Заедничката политика за рибарство.⁹³

ЕК, со реформата од 2007, го вовеле Отворениот метод на координација во КП кој ги користи доброволните процедури за меѓусебна споредба на практиките на функционирање и за нивно стручно оценување. Свкупно, ЕК се надеваше дека преку натпревар ќе поттикне софистицирани и иновативни проекти, но во пракса мораше да се помири со инерцијата на актерите и институциите одговорни за имплементација на КП, а и со низа процедурални механизми на креирање политики кои се контрадикторни на стратегијата, особено претходно дефинираните квоти за доделување субвенции на поединечните земји.⁹⁴

Со влезот на Бугарија и Романија, периодот 2007-2013 ја донесе дотогаш најголемата концентрација на финансирање на КП на најсиромашните земји членки и региони (81.5% од вкупните средства). Во склад со агендата за „Раст и работни места“ од 2005, 1/4 од финансиските ресурси беа назначени за истражувања и иновации и околу 30% за инфраструктура за животната средина и мерки за борба со климатските промени. Други битни промени во насока на подобрување на ефикасноста и одржливоста на КП се унапредувањето на финансиските инструменти и создавањето на механизми за техничка помош за на земјите членки да им се олесни подготовката на големи проекти со висок квалитет.⁹⁵ Според Комисионерката Данута Хубнер, РП „ја заживеала Лисабонската стратегија“, а ги истакнува и обновената урбана агенда, воведувањето на иновациите во КП и зголемувањето на фондовите.⁹⁶

Овој период се карактеризира и со тешката финансиска и економска криза на ЕУ на која ДЧ одговорија со напори за задржување на бизнисите и луѓето на работните места, за стимулирање на побарувачката и зголемување на јавните инвестиции. Повеќе земји се соочија со потешкотии за рефинансирање на долговите како резултат на опаѓачките јавни приходи и растечките јавни расходи за социјални цели. Во екот на овие состојби се нагласува потребата од КП и ЕУ ја усвојува амбициозната нова стратегија за долгорочно опоравување, Европа 2020, чија главна цел е паметен, инклузивен и одржлив развој. Уште понагласено од нејзината претходничка, Лисабонската стратегија, Европа 2020 ја нагласува потребата за иновации, вработеност, социјална инклузија и јак одговор на предизвиците врзани за животната средина и климатските промени.⁹⁷

⁹² ed. S. Piattoni, L. Polverari, 28.

⁹³ *Ibid.*, 30.

⁹⁴ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 113.

⁹⁵ European Commission, 2014, 179.

⁹⁶ “EU Cohesion Policy Talkshow 30 Anniversary”, Euronews 28 March 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=zwm0aGL5Bhk>.

⁹⁷ European Commission, *Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion – Investing in Europe’s Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, XI-XII.

3.6. Реформата 2014-2020

Со реформата за периодот 2014-2020 е лансирана имплементацијата на 29 нови партнерски договори и повеќе од 300 национални и регионални оперативни програми за кои се наменето повеќе од 350 милијарди евра.⁹⁸

По тешки преговори за Повеќегодишната финансиска рамка (ПФР) за периодот 2014-2020, која ја определува, меѓу другото, алокацијата на структурните фондови, Советот конечно го усвои реформскиот предлог на ЕК, но со нужна редукцијата на ресурсите на структурните фондови споредено со претходниот период.⁹⁹ Ова беше и најверојатно најголемата реформа од 1988 па наваму, со значителни промени на целите, просторната покриеност, тематскиот фокус, условеноста и управувањето на политиката.¹⁰⁰

ЕК се здоби и со нова можност за усвојување на препораки и предупредувања во однос на КП специфични за секоја ДЧ, а системот на известување од страна на ДЧ за достигнувањата за 2020 беше координиран со системот за известување на Пактот за стабилност и раст.¹⁰¹ Спротивно на интерговернменталните интерпретации на креирањето на КП кои ја нагласуваат можноста на Советот да ги отфрли несаканите обврски во следните реформски турнуси, запрепастувачки е колку нови административни обврски и рестрикции беа наметнати врз земјите членки во однос на употребата на фондовите од КП според реформата 2014-2020, земајќи ги предвид постојаните повици за симплификација на истите од страна на Советот и засегнатите страни.¹⁰²

Што се однесува на приоритетите, стратешкиот контекст на реформата од 2014 е определен со Европа 2020, слично формулиран како и за претходниот период, а се спомнуваат 7 „водечки иницијативи“ за иновации, млади, дигитална агенда, ефикасност на ресурси, индустриска политика, вештини и работни места и борба против сиромаштијата.¹⁰³ Зголеменото внимание на инклузивен раст и појаки европски механизми за надзор се централни препораки од Извештајот на Барка, независна студија на Фабрицио Барка, на барање на тогашната Комисионерка за РП, Данута Хубнер, кој за првпат дава наменска дефиниција за социјална инклузија: „мерката до која...сите индивидуи (или групи) можат да уживаат основни стандарди и диспаратите меѓу индивидуите (и групите) се општествено прифатливи, а процесот преку кој се постигнуваат ваквите резултати е партиципативен и праведен“.¹⁰⁴ Со ова се заокружува и социјалната димензија на КП.

⁹⁸ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 153.

⁹⁹ *Ibid.*, 110.

¹⁰⁰ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 121.

¹⁰¹ *Ibid.*, 117-129.

¹⁰² *Ibid.*, 134.

¹⁰³ *Ibid.*, 129.

¹⁰⁴ *Ibid.*, 483.

На ваков начин КП во најголема мера се приближува до најактуелните теми кои треба да бидат предмет на денешните јавни политики, комбинирајќи повеќе општествени, економски, политички и други аспекти.

4. Нормативна и институционална рамка на процесот на донесување на одлуки во ЕУ за кохезивната политика

4.1. Кратка институционална рамка на ЕУ

Според предвиденото во Лисабонскиот договор, генералните политички насоки и потстрекот за иницијативи за јавни политики од највисок ред ги поставува Европскиот совет кој се состои од шефовите на држави и влади на државите-членки на ЕУ и од Претседателот на Европската комисија. Потоа, легислативната надлежност е поделена меѓу Европскиот парламент и Советот на министри, додека Комисијата ја игра улогата на извршна власт, при што предлага ЕУ легислатива и ја спроведува истата. ЕУ може преку законодавната дејност да регулира прашања од бројни области како земјоделство, животна средина и други, но државите-членки го имаат апсолутното право на вето за прашањата од социјална сигурност, оданочување, надворешни работи и одбрана.

Претставниците во ЕП се бираат на директни, универзални избори, со мандат од 5 години. Најголемиот дел од европското право се усвојува согласно законодавната процедура на соодлучување (или „обична процедура“), каде ЕП оваа надлежност подеднакво ја дели со Советот за регулирање на сите полиња на јавни политики за кои е потребно квалификувано мнозинство во Советот. Што се однесува на усвојувањето на буџетот, ЕП може да го одбие предлог-буџетот, во кој случај целосната буџетска процедура мора да се повтори. Друга предвидена процедура која не е вообичаено применета во пракса е процедурата на одобрување која подразбира ЕП да мора да го ратификува меѓународниот договор кој ЕУ треба да го склучи, а бил преговаран од ЕК. Исто така, ЕП врши контрола на ЕК – во секое време, со двотретинско мнозинство, ЕП може да ја распушти целата ЕК со усвојување на прашањето за одговорност на извршната власт.

Советот се состои од министри на државите-членки на ЕУ кои ги претставуваат нивните влади и се среќаваат на состаноци, тематски организирани според нивните ресори. Освен легислативната функција, Советот потпишува меѓународни договори, утврдени од ЕК. Според Лисабонскиот договор, во Советот се гласа со квалификувано мнозинство, освен кога е поинаку предвидено со Договорите – на пример, принципот на едногласност се применува за битни прашања како: даночење, промена на Договорите, лансирање на нова заедничка јавна политика и дозвола за влез на нова членка во Унијата.

ЕК, во извршувањето на нејзините надлежности е потполно независна од било која влада, институција, тело, јавна служба или ентитет. Тоа значи дека таа е сосема супранационална институција. Согласно правото на законодавна иницијатива, ЕК изготвува европски предлог закони после претходна обемна процена и консултации со

експерти, НВО и локални власти. ЕК, исто така, утврдува дали било спроведено европското право во државите-членки и може да ја тужи државата-членка која го прекршила европското право пред ЕСП. ЕК го извршува и буџетот на ЕУ, има ексклузивна надлежност во спроведувањето на европската политика за лојална конкуренција, имплементира одлуки донесени од Советот во одредени области како во Заедничката земјоделска политика и го менаџира буџетот за овие политики.

Судскиот систем на ЕУ не наликува на национално правосудство. Главната цел на Европскиот суд на правдата е да осигура дека целосното правно однесување на субјектите во европскиот правен сообраќај е во согласност со правото на ЕУ и дека Договорите се коректно интерпретирани и применети.

Европската централна банка е одговорна за европската монетарна политика, па нејзината главна функција е да ја одржи стабилноста на цените и инфлацијата во Еврозоната.

Европскиот буџет се финансира од царински давачки на надворешно увозна стока, земјоделски даноци, ДДВ пресметки (давачката е процент од хармонизираната ДДВ база од секоја држава-членка), како и од давачка наметната на секоја членка на ЕУ што е процент од нејзиниот БДП, но и од други извори. Секој буџет има финансиска рамка која ги утврдува буџетските расходни приоритети.

4.2. Нормативна и институционална база на процесот на донесување одлуки во областа на кохезивната политика

Денес, Договорот од Лисабон¹⁰⁵ ја регулира базата на регионалната политика со членот ДЕУ чл. 3, ст. 3, ал. 3 според кој Унијата промовира економска, социјална и територијална кохезија и солидарност меѓу земјите-членки, а поконкретно со членовите 174-178 од ДФЕУ (поранешни 158-162 од ДЕЗ) под називот „економска, социјална и територијална кохезија“. Овие членови ја дефинираат политиката и нејзините цели – „намалување на нееднаквостите помеѓу нивоата на развој на разни региони и заостанатоста на најмалку привилегираните региони“, со посебен акцент на руралните и оддалечените региони, односно „областите засегнати од индустриската транзиција и регионите кои страдаат од сериозни и постојани природни или демографски препреки, како што се најсеверните ретко населени региони и островските, прекугранични и планински региони“.¹⁰⁶

Потоа, овој Договор го регулира финансирањето, односно Структурните фондови (Европскиот фонд за насоки и гаранции во земјоделството, Оддел за насоки; Европски социјален фонд; Европски фонд за регионален развој), а се опфатени и Европската инвестициска банка и останатите постоечки финансиски инструменти за поддршка на оваа политика.¹⁰⁷ Во овој контекст би се спомнал еден претходен уставен договор – ЕЕА кој ја

¹⁰⁵ Treaty of Lisbon, *Official Journal of the European Union* 2010/C 83/01.

¹⁰⁶ Treaty of Lisbon, *Official Journal of the European Union* 2007/C 306/01, Art. 174.

¹⁰⁷ Treaty of Lisbon, *Official Journal of the European Union* 2007/C 306/01, 2007/50, 2010/C 83/01, Art. 175.

предвиде Европската инвестициска банка за промоција на севкупниот рамномерен развој додека ДЕЗ ја востанови ЕИБ како тело на Европската заедница од каде произлегува Европска банка за регионален развој. Со капацитет за позајмување од 77 милијарди во 2014, ЕИБ е најголемата мултилатерална институција за заеми и во историјата има придонесено за регионалниот развој во блиска соработка со ЕК.¹⁰⁸

Членот 176 од ДФЕУ посебно го регулира ЕФРР кој е „наменет за помош при справувањето со главните регионални разлики во Унијата преку учество во развојот и структурните приспособувања на регионите кои заостануваат во развојот и во преобразба на индустриски региони кои назадуваат.“

Членовите 162-164 од ДФЕУ (поранешни 146-148 од ДЕЗ) го регулираат Европскиот социјален фонд. Имено, истиот „има за цел олеснување на вработувањето на работниците, зголемување на нивната географска и професионална мобилност во рамките на Унијата и олеснување на нивното приспособување на индустриските промени и на промените во производствените системи, особено преку стручна обука и преквалификација.“¹⁰⁹ Со ЕСФ раководи ЕК,¹¹⁰ а ЕП и Советот, согласно вообичаената законодавна постапка и по консултациите со Економско-социјалниот совет и Комитетот на регионите донесуваат прописи за спроведување на ЕСФ.¹¹¹

Институционалната база е подетално определена со членот 177 според кој „Европскиот парламент и Советот, постапувајќи согласно со вообичаената законодавна постапка и по консултациите со ЕСК и КР, дефинираат задачи, приоритетни цели и организирање на Структурни фондови“, а во овој член се предвидува и „Кохезивен фонд основан во согласност со истата постапка кој обезбедува финансиски придонес за проектите од полето на животната средина и трансевропските мрежи во областа на транспортната инфраструктура.“¹¹² КФ таргетира држави со БДП понизок од 90% од просекот на ЕУ. По истиот принцип, донесуваат и прописи за спроведување кои се однесуваат на ЕФРР (чл. 178 ДФЕУ.)

Понатаму, чл. 300 од ДФЕУ ја предвидува помошната и советодавна функција на ЕСК и КР во однос на ЕП, ЕК и Советот. „КР го сочинуваат претставници на регионални и локални тела кои имаат изборен мандат на регионални или локални власти, или кои имаат политичка одговорност пред избрано собрание. Членовите на ЕСК и на КР не се обврзани со задолжителни инструкции.“ Тие се потполно независни во извршувањето на своите задачи, во општ интерес на Унијата. КР е подетално регулиран со чл 305-307 од ДФЕУ, од кои чл 307 предвидува дека „ЕП, Советот и ЕК го консултираат КР кога тоа е предвидено со Договорите и во сите останати случаи, особено оние кои се однесуваат на прекуграничната соработка, кога некоја од овие институции смета дека е соодветно.“ Преку КР (креиран 1991-1992 со Договорот од Маастрихт) субнационалните актери,

¹⁰⁸ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 194.

¹⁰⁹ Treaty of Lisbon, *Official Journal of the European Union* 2007/C 306/01, 2007/50, 2010/C 83/01, Art. 162.

¹¹⁰ Treaty of Lisbon, *Official Journal of the European Union* 2007/C 306/01, 2007/50, 2010/C 83/01, Art. 163.

¹¹¹ Treaty of Lisbon, *Official Journal of the European Union* 2007/C 306/01, 2007/50, 2010/C 83/01, Art. 164.

¹¹² Treaty of Lisbon, *Official Journal of the European Union* 2007/C 306/01, 2007/50, 2010/C 83/01, Art. 177.

барајќи посилен глас во креирањето на европските политики, наоѓаат платформа за артикулација на нивните барања.¹¹³ Во споредба со големите играчи како ЕК и Советот, но и другите ЕУ институции, КР има секундарно значење поради неговата консултативна улога. Сепак, очекувањата од КР не се занемарливи и се двострани: тој треба да обезбеди експертиза и практичен фидбек за имплементацијата на КП на терен, а истовремено да обезбеди легитимитет на политиката преку статусот на субнационалните власти како непосредни избраници и како канал меѓу ЕУ и нејзините граѓани.¹¹⁴

4.3. Процес на донесување одлуки во однос на финансиското планирање на кохезивната политика

Финансиското планирање на КП, како и во областа на сите други европски политики, се согледува во буџетот и во Повеќегодишната финансиска рамка на ЕУ, односно во тамошните наведени финансиски ставки и износи за алокација и во постапката за нивно донесување во која се инволвирани повеќе институционални актери.

Капацитетот на ЕУ за оданочување е ограничен на околу 1,3% од комбинираниот БДП на нејзините членки, што претставува околу 2% од вкупната европска јавна потрошувачка.¹¹⁵ Процедурата на владини трансфери во буџетот на ЕУ и нивната распределба по јавни политики како ЗЗП, структурно финансирање и развојна помош се условени и ограничени со едногласна согласност од земјите членки¹¹⁶ што може да биде предмет на проблематични преговори. Независно од насловот на средствата предвидени во буџетот, отприлика две третини се насочени кон посиромашните региони со акцент на земјоделството и разни кохезивни цели.

ПФР, која од 2000 се однесува на седумгодишни програмски периоди, ги постава максималните суми кои ЕУ може да ги потроши за различни политики и ги претставува приоритетите на политиката, а за одредени области на КП, ПФР го определува и финансирањето за поединечните ДЧ. Преговорите и договорот за ПФР се однесуваат и на сопствените средства на ЕУ и на специфичните инструменти на политиките нужни за имплементација на буџетот (како што е регулаторниот пакет за КП).¹¹⁷ ПФР е во линија со целите на Европа 2020 со цел да се максимизира импактот и ефикасноста и да се обезбеди европската додадена вредност.¹¹⁸ КП рамката за 2014-2020 е базирана на местото и прилагодена на територијалните потреби и го зема предвид територијалните разлики во ЕУ.

Во областа на КП, ЕК е единствена надлежна за поднесување прелози за нова легислатива, како и за имплементација на одлуките на ЕП и Советот на ЕУ. Така, во процесот на буџетско преговарање, најпрво ЕК го поднесува предлогот за следната ПФР

¹¹³ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 156.

¹¹⁴ *Ibid.*, 162.

¹¹⁵ A. Moravczik, "The European Constitutional Settlement", *State of the European Union*, 8/2007, Oxford University Press, New York, 15.

¹¹⁶ *Ibid.*, 15.

¹¹⁷ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 122.

¹¹⁸ *Ibid.*

во кој се опфатени и принципите за реформите на политиката, објавени од Генералниот директорат за регионална и урбана политика и специфичните предлози за имплементација на КП во форма на нацрт регулатива. Во процесот на консултација за изготвување на предлогот од страна на ЕК учествуваат многу субјекти како што се носители на јавни функции од државните и локалните служби, стручна и научна јавност, граѓански и други интересни групи (Советот на општини и региони, обединети градови и локални самоуправи, Eurocities и сл.).¹¹⁹ ЕК е централниот актер на КП, почнувајќи од дефинирање цели, собирање, комуницирање и развој на идеи, објавување на експертски извештаи, преговарање со земјите членки и двата совета, па сè до реализација на КП.¹²⁰ ЕК по правило ги подготвува ваквите предлози 3 години пред почетокот на следниот ПФР период, по претходна обемна работа на ГД РЕГИО и ГД за Вработување, социјални прашања и инклузија, координирани од Генералниот секретар и ГД за Буџет.¹²¹

Со воведувањето на макроекономските условености за сите ЕСИФ, КП е поблиску врзана со Пактот за стабилност и раст, а во 2014-2020 се предвидени неколку механизми за солидно економско управување, 122 123 во кое ЕК има значајни надлежности. Членот 23 од ЕУ Регулација бр. 1303/2013 и обезбедува на ЕК надлежност да бара промени во програмите со цел да адресира економски приоритети препорачани од Советот и обврска да ги суспендира фондовите во случаи на неефективни дејства од државите членки, да го адресира преголемиот владин дефицит или преголемата макроекономска нерамнотежа.¹²⁴

Откако ќе се објават предлозите, фокусот се префрла на Советот и ЕП. Ротирачките претседателства во Советот имаат одиграно клучна улога при преговорите за ПФР и реформите на КП.¹²⁵ Значителен дел од законодавната работа за предлозите за КП ја врши Советот и различни конфигурации на комитети и други тела. Најбитен е Советот за Генерални прашања кој е одговорен за области од политиките кои провејуваат во други политики, вклучувајќи и усвојување на ПФР и регулативи за КП. Подготвителната работа ја врши КОРЕПЕР и внатрешни советски работни групи како Пријателите на Претседателството за финансиски прашања и регулативи за КП, Работната група за структурни прашања и Комитетот за координација на фондовите, а има и неформални

¹¹⁹ *Ibid.*, 124.

¹²⁰ *Ibid.*, 122.

¹²¹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 122.

¹²² M. Sacher, "Macroeconomic Conditionalities: Using the Controversal Link between EU Cohesion Policy and Economic Governance", *Journal of Contemporary European Research* 15-2/2019, 179-193, 181.

¹²³ Примената на продолжени макроекономски условености беше активарана за првпат во 2015. Шпанија и Португалија кои беа под обврска за корекција на Процедурата за надминат дефицит, уште од 2009, не успеаја да ги применат потребните корективни дејства за адресирање на нивните надминати дефицити. Одлуката на Советот од 12 јули 2016 ја активираше процедурата за санкција, според која ЕК требаше да спроведе парична казна. Исклучителни околности можат да служат како оправдување за изземање од казнување или суспензија. ЕК не наметна казна за двете земји со образложение за исклучителните економски околности. Процедурата се одолговлече, а овие ДЧ ги исполнија условите. На овој начин беше омекнато тврдото право од страна на ЕК. (M. Sacher, 181).

¹²⁴ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, xxii.

¹²⁵ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 123.

групации. Најистакнати за периодот 2014-2020 беа таканаречените „Пријатели на доброто трошење“ (сочинето од нето придонесувачите) и „Пријатели на кохезијата“ (сочинето од многу од нето корисниците).¹²⁶

ЕП е ко-законодавец со Советот, согласно обичната законодавна процедура, а ЕУ и ЕСК со својата законодавна улога ги претставува вработените и работничките организации и други интересни групи. Тие усвојуваат мислења кои помагаат за осветлување на одредени прашања како прагови и критериуми за регионална подобност и други оперативни прашања за толкувањето на принципот на супсидијарност.¹²⁷ За планскиот период 2007-2013, КР го заведе ставот за политика базирана на местото, во 2009 го поддржа извештајот на Барка, а за 2014-2020 ја поддржа идејата за единствена КП, наместо расцепкани и често контрадикторни национални политики.¹²⁸

Европскиот совет игра клучна улога во финалната фаза на преговорите за ПФР кога се договара: големината на буџетот и алокацијата по буџетски ставки, како и алокациите на КП за поединечни земји. Одлуките се носат со едногласност. Преговорите за ПФР 2014-2020 се првите во кои е вклучен и Претседателот на Европскиот совет и беа маркантни по тоа што Ван Ромпуј ја засени улогата на Претседателството на Кипар на крајот на 2012 и одигра битна улога во олеснување на конечниот договор.¹²⁹

Соработката меѓу актерите (КР, Советот, ЕП и ЕК) е окарактеризиран како конструктивен, корисен, квалитетен и динамичен.¹³⁰

Структурните и инвестициски фондови се сочинети од претходно опишаните Европски фонд за регионален развој, Кохезивен фонд, и Европски социјален фонд, а во оваа категорија влегуваат и Европскиот фонд за земјоделско насочување и гаранции и Европскиот поморски фонд и фонд за рибарство. И покрај извесни напори да се дефинираат заеднички правила за петте европски фондови, сепак ЕФРР и ЕСФ се многу различни во поглед на нивните институции, дефиниции и стратегии. Некои од земјите членки го зголемуваат проблемот со нивното национално ЕСФ доуредување, исклучувајќи ја можноста ЕСФ ресурси да бидат искористени на регионално или локално ниво како дел од интегрирани интервенции. Слични се проблемите кои се јавуваат кај врската меѓу урбани и рурални фондови. Во пракса, сè потешко е да се направи дистинкција меѓу урбани и рурални области, но согласно правилата за ЕУ финансирање, ова е нужно како прв чекор од програмирањето.¹³¹

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*, 124-160.

¹²⁸ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 160.

¹²⁹ *Ibid.*, 123.

¹³⁰ *Ibid.*, 151.

¹³¹ ed. J. Bachtler *et al.*, 291.

4.4. Имплементација на фондовите и правилата на КП: инструменти, институции и процеси

Кохезивната политика во ДЧ се менаџира преку **Регионални и Национални оперативни програми (РОП и НОП)**. ДЧ изработуваат нацрт Оперативни програми кои се однесуваат на целината на земјата, на групи региони или поединечни региони.¹³²

На ДЧ е препуштено да одлучат за тоа која е соодветната институционална конфигурација за имплементација на политиката. Архитектурата на системот дозволува значителен слободен простор за националните и локалните актери: „на тој начин вклучувајќи ризик од помала ефективност или дисторзија на КП со оглед на тоа што надлежните за имплементација се пред искушение да ги употребат ЕУ ресурсите за национални или локални цели“.¹³³

Клучните актери во овој контекст се **Управувачките власти - УВ (managing authorities - MAs)** кои генерално се министерства или оддели на национално или локално ниво. Тие се одговорни за точноста и легалноста на трансакциите на плаќање, комуницирање со ЕК и за околностите на имплементација.¹³⁴ УВ во земјите членки ги поставуваат административните структури кои селектираат, мониторираат и евалуираат проектни апликации и ЕК им плаќа трансхи од ЕФРР на УВ да им алоцираат финансии на крајните корисници.¹³⁵ Отворено е прашањето дали да им се даде на регионите да бидат управувачки власти со оглед на тоа што ваквата постапка би значела чекор во насока на децентрализација. Повеќето задачи за имплементација се спроведуваат од страна на **Посреднички тела - ПТ (intermediate bodies - IB)** кои можат да бидат министерства или оддели на регионалните власти, но неретко оваа задача ја преземаат надворешни агенции и тела за техничка асистенција (консултанти).¹³⁶ Утврдувањето на Регионални развојни агенции како Посреднички тела за Регионалните оперативни програми може да се смета како добра пракса на примена на принципот на партнерство. Овие субјекти надвор од државниот апарат, а креирани на барање на ЕУ успеале позитивно да придонесат за перцепциите за успехот на РОП.¹³⁷

Вообичаено, потребно е соодветно кофинансирање за проектите и стапките на кофинансирање да варираат зависно од регионите, програмите и видовите интервенција. Кога финансии ќе се алоцираат на проект, истите мораат да бидат потрошени согласно предвидениот буџет и временска рамка, а доколку тоа не е така, има опасност од пренамена на тие средства за други цели во иднина ('decommitment').¹³⁸

Дополнително, воведена е и „инвестициска клаузула“ со која се дозволува земјата членка времено да се отстрани од нејзините среднорочни буџетски цели, земајќи го

¹³² ed. S. Piattoni, L. Polverari, 43.

¹³³ *Ibid.*, 45.

¹³⁴ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 37.

¹³⁵ *Ibid.*, 43.

¹³⁶ *Ibid.*, 38.

¹³⁷ ed. J. Bachtler *et al.*, 241.

¹³⁸ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 45-46.

предвид кофинансирањето на КП и ТЕН-Т (Trans-European Transport Network - TEN-T).¹³⁹ Истата може да биде применета при тешки економски околности, под услов тоа да води кон зголемени јавни инвестиции и да се држи дефицитот под 3% од БДП-то. Оваа клаузула била употребена за Бугарија во 2013, а во 2014 за Бугарија, Романија и Словачка.¹⁴⁰

Контролата во однос на имплементацијата во значителна мера е доделена на Европскиот суд на ревизори кој е надворешен ревизор на ЕУ и неговата главна цел е да обезбеди независни информации на ЕП и Советот како и до пошироката јавност за тоа како се троши буџетот. Тој испитува какво е управувањето со финансиите во ЕУ и проценува дали ЕУ политиките и програмите ги постигнуваат зацртаните цели.¹⁴¹ Доколку постои сомневање за измама, односно проневера, се испраќа до ОЛАФ – Европската канцеларија за борба против проневерување.¹⁴² Големиот број на ревизии ѝ овозможува на ЕК да креира потаргетиран акциски планови и да ги адресира недостатоците посочени од националните ревизорски власти. За периодот 2014-2020, системот на внатрешна контрола за КП остана фокусиран на тоа дали субјектите се придржувале повеќе до правилата отколку на нивните перформанси. Сепак, ревизиите укажуваат и на константни недостатоци во квалитетот на податоците за мониторирање, евалуација и остварувања.¹⁴³

Европскиот суд на ревизори има специфична задача, невообичаена за ревизорски институции, го контролира не само законското или прописно трошење на наменетите средства туку и перформансите, што наликува на евалуација и индицира која е вредноста во однос на вложените средства на ЕУ политиките и програмите. ЕСР подготвува годишен извештај за јавните приходи и расходи од ЕУ буџетот, вклучувајќи го и овој осврт на законитоста на позадинските трансакции. За ревизиите на перформансите пишува посебни извештаи презентирани пред ЕП, Советот и националните парламенти. Подготвува и мислења за законски предлози. Ужива самостојност во вршењето на своите задачи. Запазувањата на ЕСР од ревизорските процеси често резултираат во значително техничко подобрување на имплементацијата на политиките и програмите.¹⁴⁴

На национално ниво, внатрешната контрола за секоја Оперативна програма е заедничка одговорност на неколку власти: управувачките власти (често регионалните или националните ресорни министерства) ги вршат првобитните проверки на оперативните дејства и односните расходи изјавени од корисникот. Потоа, властите кои потврдуваат, генерално сместени во рамки на Министерството за финансии или друго тело за внатрешна контрола под министерска надлежност, ја потврдуваат нивната легалност и прописност. Дополнително, земјите членки се обврзани да постават ревизорски власти кои треба да бидат независни во однос на УА. Најчесто тие се наоѓаат во различни оддели во рамки на главните извршни канцеларии во ДЧ или во Министерството за финансии

¹³⁹ *Ibid.*, 193.

¹⁴⁰ *Ibid.*, 194.

¹⁴¹ *Ibid.*, 171.

¹⁴² ed. S. Piattoni, L. Polverari, 40.

¹⁴³ *Ibid.*, 177.

¹⁴⁴ *Ibid.*, 171.

(евентуално и во други министерства)¹⁴⁵. Имено, во рамки на земјите членки се востановени Врховни ревизорски институции (SAI-Supreme audit institutions) - техничко име за националните канцеларии за ревизија кои обезбедуваат отчетност. Можат да одиграат значајна улога во зголемување на јавната доверба во институциите и позитивно да влијаат на политиката.¹⁴⁶

Сепак, овие зајакнати аранжмани за внатрешна контрола за КП коштаат. Само илустративно, за периодот 2007-2013 ЕК има проценето административен трошок од околу 15,7 милијарди евра, а околу 30% од овие трошоци се „трошоци на контрола“ врзани за верификација, потврда и ревизорски активности извршени од ревизорските власти,¹⁴⁷ а од 2014, па натаму, годишно по околу 100 000 милиони евра се само за трошоци на контрола.¹⁴⁸

Што се однесува до одговорноста за нерегуларно трошење на европските пари, постои европски механизам на претставки до ОЛАФ и Европскиот јавен обвинител (ЕЈО) за понатамошно постапување пред европските институции со крајна импликација – казнување на односната држава. ЕЈО е најново тело кое од јуни 2021 започнува со истрага и гонење на кривични дела кои се однесуваат на финансиските интереси на ЕУ, извршени по 20 ноеври 2017.¹⁴⁹ На домашно ниво, за проневера на овие фондови, се поднесува кривична пријава за злоупотреба на службена должност за понатамошно кривично процесирање. Секоја година се злоупотребени повеќе од 390 милиони од структурните и инвестициски фондови.¹⁵⁰

4.5. Принципи на КП

КП има одредени принципи на кои почива:

1. економски раст 2. мерливост 3. дополнителност 4. одржливост 5. стабилно финансиско менаџирање 6. ориентираност кон резултати.

Дел од овие принципи се семантички јасни сами по себе, но некои бараат кратко дополнително појаснување, такви се принципот на дополнителност, на одржливост и на мерливост, а подолу е прикажан и еден посебен погенерален принцип кој исто така ја засега КП – принципот на партнерство.

Дополнителност (additionality). Уште од иницијалната формулација, КП никогаш не беше конципирана како супститут за националните регионални политики, за финансирање национални инфраструктурни програми или национални економски развојни политики. Наместо тоа, целта на оваа политика беше да ги зголеми националните

¹⁴⁵ *Ibid.*, 173.

¹⁴⁶ *Ibid.*, 170.

¹⁴⁷ *Ibid.*, 182.

¹⁴⁸ European Court of Auditors, *Implementing Cohesion Policy: Comparatively Low Costs, but Insufficient Information to Assess Simplification Savings*, Special report 2020.

¹⁴⁹ “European Public Prosecutor’s Office”, https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en,

¹⁵⁰ OECD, *Fraud and Corruption in European Structural and Investment Funds: A Spotlight on Common Schemes and Preventive Actions*, 2019, 5.

напори за унапредување на економскиот развој. Според принципот на дополнителност КП треба да обезбеди дополнителни ресурси во однос на оние инвестирани од земјата членка и да биде комплементарна на националните заложби во оваа смисла.¹⁵¹ Ова значи дека владите треба да обезбедат соодветни нивоа на јавни инвестиции во областите покриени од КП. Секоја земја членка преговара со ЕК на почетокот на програмскиот период кое да биде нивото на јавни расходи, кое пак, може да биде прилагодено во случај на тешки економски услови. ЕК може да примени финансиска корекција после *ex post* верификацијата доколку земјата членка не го достигне договореното ниво на јавно вложување.¹⁵²

Одржливост. Принципот на одржливост е заснован на тоа дека целите зацртани во инвестициските програми од Единствениот европски акт, финансирани од структурните фондови мора да бидат одржливи со текот на времето, што значи дека кога ќе се заврши инвестицијата, нејзиниот резултат во смисла на инфраструктура, производствен погон или база на вештини, мора да биде способна да се одржи без да има потреба од дополнителни средства од европските или националните фондови. КП не би требало да се перцепира како обезбедување субвенции за помалку развиените подрачја, туку како политика која им овозможува да се воздигнат од статусот на недоволно развиени и зависни од државните субвенции за да опстанат. За постигнување на овие цели, КП предвидува и мобилизирање на продуктивните сили во општеството, односно приватниот сектор.¹⁵³

Мерливост. Со регулативите од 2014-2020 се менуваат средствата за мониторинг на имплементацијата на КП со цел да се добијат мерливи социо-економски резултати. Така, се преминува од формалистички административни процедури кон поголем фокус на квантифицирани резултати. Во претходните периоди имплементацијата на КП се засноваше повеќе на менаџментот на трошење отколку на перформансите, во смисла на постигнување конкретни цели. Наспроти тоа, од 2014 КП е ориентирана повеќе кон емпириските потреби наведени во *ex ante* евалуацијата која ја следи по финализацијата на оперативните програми на регионално и национално ниво. За таа цел, потребно е програмите да достават емпириски индикатори или аутпути и исходи кои било очекувано да ги продуцира програмата и второ, да се подготват да се вклучат во подготовка на годишните извештаи за резултатите.¹⁵⁴

Во стратегијата Европа 2020 се наведува и дека поставените таргети треба да бидат мерливи и да го одразуваат диверзитетот на различните ситуации во државите членки што треба да се заснова на сигурни податоци погодни за споредба.¹⁵⁵

Партнерство. Регулацијата 1303/2013 базично го дефинира принципот на партнерство во поширока смисла и воведува средство за негова имплементација. Овој

¹⁵¹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 192.

¹⁵² *Ibid.*, 192.

¹⁵³ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 436.

¹⁵⁴ *Ibid.*, 433.

¹⁵⁵ European Commission, Communication from the Commission *EUROPE 2020, A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, 2020, 9.

принцип се однесува на вклучување на повеќе актери при креирањето јавни политики, а и актите кои го регулираат допуштаат неговата имплементација да биде согласна со националните правила и практики. Големината и улогата на граѓанските организации исто така варира меѓу западноевропските општества, зависно од традициите и политичката култура, а влијание врз партнерството имаат и уставните норми. Ова круцијално влијае на имплементацијата на партнерството во земјите со ниска партиципативна култура или со централизирана јавна администрација, што најмногу ги засега централните и источните европски земји каде партнерството е повеќе информативен отколку консултативен процес. Тоа води кон ниско ниво на вклученост од страна на националните партнерски организации во партнерството.¹⁵⁶ Битен фактор е и тајмингот на партнерството - доцен почеток и недостиг на време за приоритизирање на одредени консултации води кон некавалитетни резултати. Согласно наведеното, товарот паѓа на управувачките тела да ја започнат широката дебата со релевантни партнери на политиката 3 години пред поднесокот на ЕК.¹⁵⁷

Севкупно, принципите на функционирање на КП придонесуваат за јасноста на правилата, приоритетите и реализацијата на оваа политика.

5. Основни системски постановки и функционални категории за разбирање на кохезивната политика

5.1. Финансии

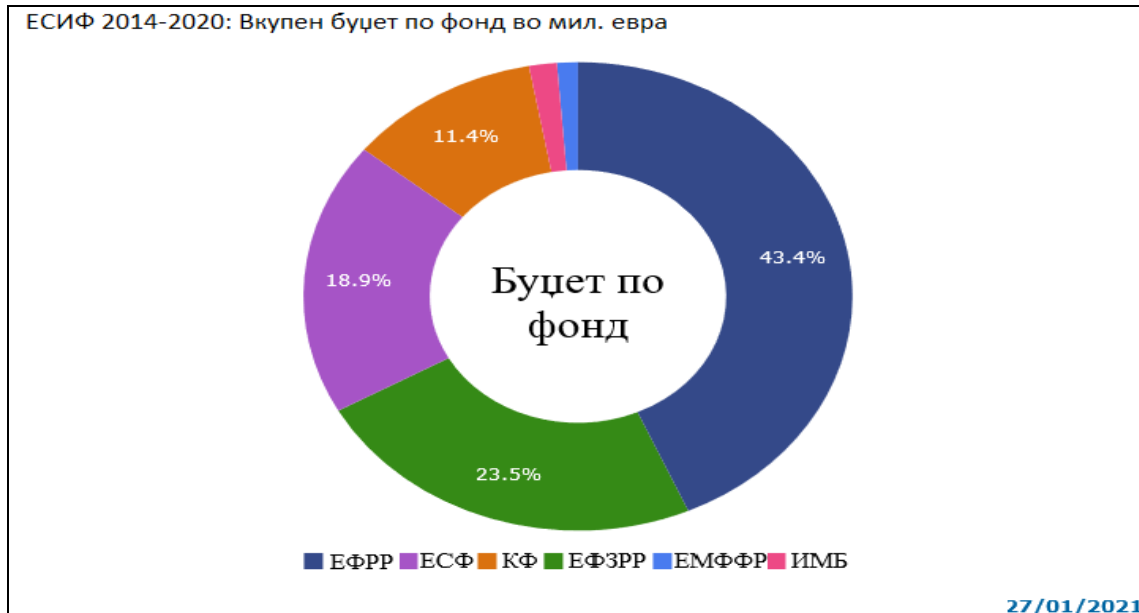
КП сочинува значаен дел од буџетот на ЕУ за програмскиот период 2014-2020 за кој на КП ѝ се наменети 351,8 милијарди, од вкупно 1082 милијарди евра и со тоа претставува најбитното инвестициско средство на ЕУ.¹⁵⁸ КП е катализатор за понатамошно јавно и приватно финансирање, бидејќи привлекува и приватни фирми, но побитно, ги обврзува ДЧ да кофинансираат средства од националните буџети, со што крајниот ефект од финансирањето за овој период би требало да биде околу 450 милијарди евра.

¹⁵⁶ ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, *Successes and Failures in EU Cohesion Policy: An Introduction to EU Cohesion Policy in Eastern, Central and Southern Europe*, De Gruyter, Warsaw/Berlin 2020, 71.

¹⁵⁷ *Ibid.*, 87.

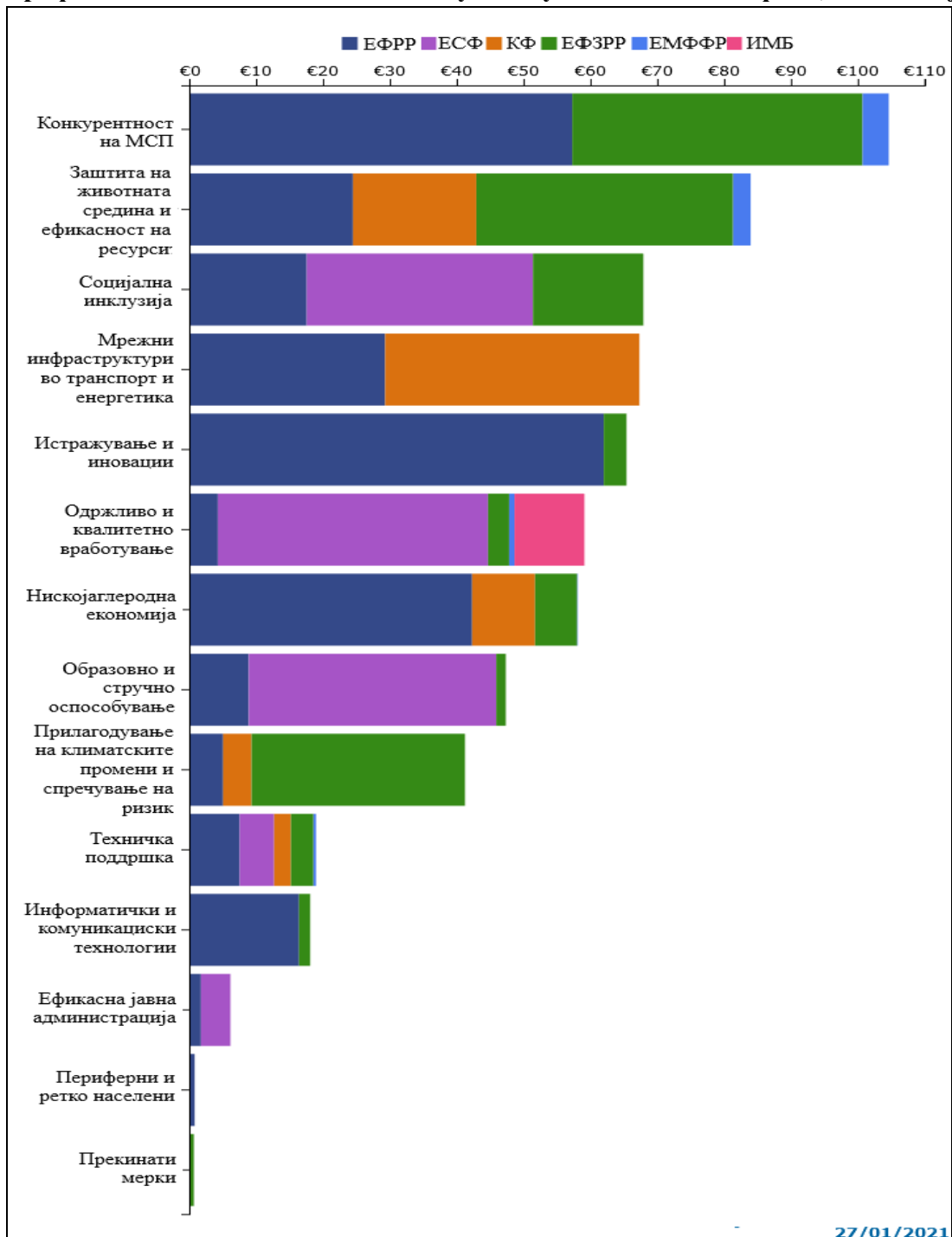
¹⁵⁸ European Union, *Budget: Providing Value for Money*, Publication office of the EU, Luxembourg 2014,3.

Графикон 1: ЕСИФ 2014-2020: Вкупен буџет по фонд во милијарди евра



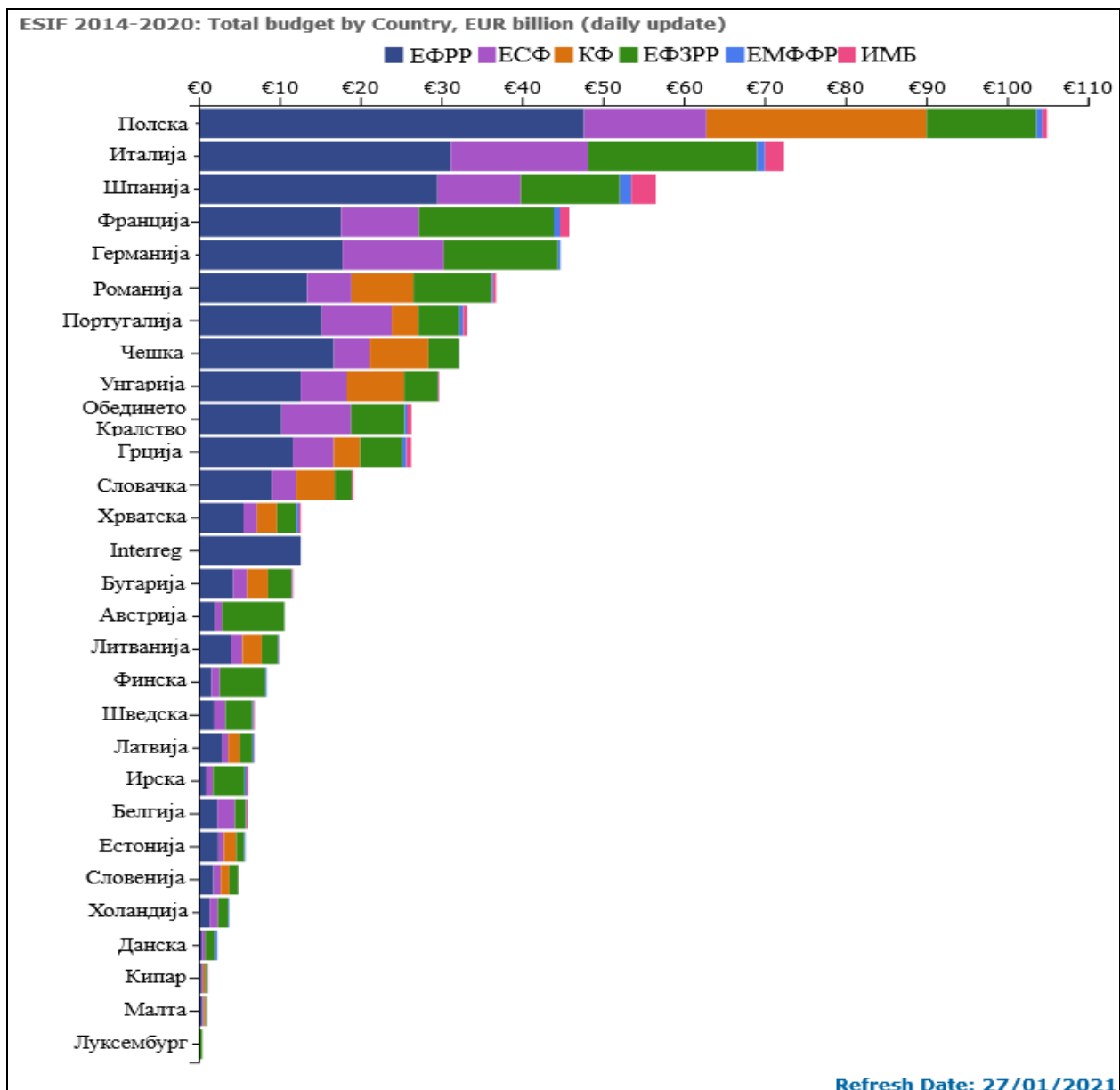
Извор: European Structural and Investment Funds, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>

Графикон 2: ЕСИФ 2014-2020: Вкупен буџет по тема и фонд, во милијарди евра



Извор: European Structural and Investment Funds, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>

Графикон 3: ЕСИФ 2014-2020: Вкупен буџет по земји, во милијарди евра



Извор: European Structural and Investment Funds, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>

5.1.1. Тематски цели (приоритети за финансирање) на КП за 2014-2020

Тематски цели (приоритети) на КП за 2014-2020 се:

1. Зајакнување на наука, технолошки развој и иновации
2. Подобрување на пристапот и употребата и квалитетот на информациски и комуникациски технологии
3. Зголемување на конкурентноста на мали и средни претпријатија
4. Поддршка на преод кон ниско-јаглеродна економија

5. Унапредување на адаптација на климатските промени, превенција и менаџирање на ризик
6. Заштита и зачувување на животната средина и унапредување на ефикасност на ресурсите
7. Унапредување на одржлив транспорт и подобрување на мрежната инфраструктура
8. Унапредување на одржлива и квалитетна вработеност и поддршка на работната мобилност
9. Унапредување на социјалната инклузија, борба со сиромаштијата и сите видови дискриминација
10. Вложување во образование, обуки и доживотно учење
11. Подобрување на ефикасноста на јавната администрација.¹⁵⁹

Од овие цели, ЕФРР ги поддржува сите, но 1-4 се главните приоритети за инвестирање. Главните приоритети на ЕСФ се 8-11, а ги поддржува и 1-4. КФ ги поддржува 4-7 и 11.¹⁶⁰ Во поразвиените региони, најмалку 80% од финансирањето мора да биде фокусирано на најмалку 2 приоритета, во транзициските региони, фокусот е најмалку 60% од фондовите, додека помалку развиените региони се обврзани да алоцираат 50% од фондовите на ваквите приоритети.¹⁶¹ Областите кои се природно географски уназадени (оддалечени, планински, ретко населени или најоддалечени¹⁶²) имаат посебен третман во оваа смисла.¹⁶³ Специфично за овој период е тоа што урбаната димензија е значајна, односно за 2014-2020, најмалку 5% од ЕФРР е инвестиран во урбани области.¹⁶⁴

5.2. Типологизација на региони во ЕУ

5.2.1. НУТС

КП има силна територијална димензија која почива на одредени територијални класификации. Подолго време постои класификација на регионите во ЕУ која се нарекува НУТС¹⁶⁵ – NUTS Nomenclature of territorial units for statistics, односно Номенклатура за

¹⁵⁹ European Commission, “Priorities for 2014-2020”, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities/2014-2020/.

¹⁶⁰ European Commission, “Priorities for 2014-2020”, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities/2014-2020/.

¹⁶¹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 42.

¹⁶² ЕУ вклучува 9 најоддалечени региони кои се географски далечни од континентот и лоцирани во Карибскиот басен, Микронезија и Индискиот Океан. За нив важат правилата од Договорите и се интегрален дел од Унијата и имаат пониско ниво на БДП пер capita од просекот на ЕУ. (European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 6).

¹⁶³ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 42.

¹⁶⁴ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 133.

¹⁶⁵ Во 1993 се усвојува НУТС 1 системот, на територијални единици под националното ниво што понатаму се разложува на НУТС 2 (основни региони) кои пак се делат на НУТС3 и НУТС 4, па сè до најмалите нивоа на НУТС 5 (мали градови и села). НУТС 2 регионите генерално беа определени од ДЧ за целите на нивните регионални политики кои понатаму ги прифати и кохезивната политика.

територијални статистички единици која обезбедува компарабилност на регионите и се заснова на Регулативата 1059/2003 на Европскиот парламент и Советот од 26 мај 2003¹⁶⁶, а понатаму се менува и дополнува со текот на времето со нови Регулативи од кои побитни се Регулативата на ЕК 105/2007, Регулативата на ЕК 31/2011, Регулативата на ЕК 1319/2013, Регулативата на ЕК 2016/2066, Терцетната Регулатива од 2018, како и Регулативата делегирана на ЕК 2019/1755 која е и актуелна, бидејќи е на сила од 1 јануари 2021.¹⁶⁷ Според НУТС класификацијата, регионите се делат на 3 нивоа – НУТС 1, НУТС 2 и НУТС 3, од најголеми до најмали територијални единици, а над НУТС 1 е националното ниво на државите членки.¹⁶⁸ НУТС 1 ги опфаќа големите социо-економски региони, НУТС 2, основните региони врз кои се применуваат регионалните политики и НУТС 3 се однесува на мали региони со специфични дијагнози. Кохезивната политика се осмислува и имплементира најмногу на ниво на НУТС 2 и регионите кои се утврдуваат како подобни за поддршка од КП се дефинирани на ниво на НУТС 2 на кое во моментот се утврдени 242 региони.¹⁶⁹

Помеѓу овие региони има различни видови – од големи региони со статус на единици на локална самоуправа со големо значење, со институционална и структурална позиционираност и капацитет за спроведување на било каква јавна политка, па сè до обични статистички региони со незначајни надлежности и исклучително скромни ресурси за остварување и на најосновните функции. Следствено, извесен дел од европските региони не успеваат да ја усвојат КП во својата целост, па дури ни делумно во нејзините најпрогресивни аспекти кои вклучуваат иновации, технологија и напредни еколошки решенија. КП, во нејзината целост на концепт и мерки постигнува комплетен импакт и е адекватно имплементирана само во најразвиените држави како Германија.

5.2.2. Категоризација на региони подобни за структурно финансирање според приоритетни и тематски цели

Секој програмски период предвидува нова номенклатура или таксономија на региони и цели кои КП ги доведува во меѓусебна врска со цел нивно таргетирано финансирање по специфични категории, но во крајна линија сите овие поделби по периоди имаат големи сличности, извесен континуитет и поврзаност и покрај семантичките и концептиски разлики. Поради тоа и ќе бидат прикажани развојно.

Од 1989 до 2007 КП ги адресира регионалните проблеми под различни цели и ваквите цели ги рефлектираат клучните приоритети на ЕУ расходите. Најбитната цел од првиот период е да се поддржат заостанатите региони (регионите од Целта 1), што зазема

¹⁶⁶ Eurostat, "Glossary: Nomenclature of territorial units for statistics (NUTS)", [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Nomenclature_of_territorial_units_for_statistics_\(NUTS\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Nomenclature_of_territorial_units_for_statistics_(NUTS)).

¹⁶⁷ Eurostat, "History of NUTS", <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/history>.

¹⁶⁸ Eurostat, "Glossary: Nomenclature of territorial units for statistics (NUTS)", [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Nomenclature_of_territorial_units_for_statistics_\(NUTS\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Nomenclature_of_territorial_units_for_statistics_(NUTS)).

¹⁶⁹ Eurostat, "Background of NUTS", <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>.

отприлика 75% од вкупните Структурни фондови. Другите цели таргетираат области кои се погодени од индустриско опаѓање (Цел 2), кои се борат со долгорочна невработеност (Цел 3), адаптација на индустриските промени (Цел 4), реформа на земјоделскиот сектор (Цел 5а), рурални области (Цел 5б) и ретко населени области (Цел 6).¹⁷⁰

Целите 1,2 и 3 се приоритетните цели за алоцирање на ЕСИФ за 2004-2006. Цел 1 е за развој на заостанати региони (со БДП под 75% од просекот на ЕУ), вклучувајќи и ретко населени региони. Цел 2 е насочена кон економска и социјална конверзија во области со структурни потешкотии, со која се покриваат максимум 18% од ЕУ населението, од кое 5% од рурални области. Цел 3 се однесува на образование, обука и политики за вработување.¹⁷¹

За периодот 2007-2013, КП се врзува за 3 (преуредени) цели:

1. Конвергенција – поранешна цел 1, која претставува 87% од вкупните плаќања на КП, поддршка за раст и креирање на работни места во најмалку развиените земји членки и региони (БДП пер capita да биде помал од 75% од просекот на ЕУ);
2. Регионална конкурентност и вработување (поранешна цел 2 и 3), наменета за помош на побогатите земји членки и региони за справување со економски и општествени промени, глобализација и транзиција кон општество базирано на знаење и
3. Територијална соработка - за стимулирање на прекугранична соработка, развој на економските односи и вмрежување на земјите членки.¹⁷²

За програмскиот период 2014-2020, подобноста на регионите за алоцирање на ЕСИФ се валоризира според критериумот на БДП, односно се разликуваат:

1. Поразвиени региони со БДП пер capita над 90% од просекот на ЕУ
2. Транзициски региони со БДП помеѓу 75 и 90% од просекот на ЕУ и
3. Помалку развиени (помалку од 75% од просекот на ЕУ).

Дополнително, традиционално (од 1991, а со посебна функција од 2007) постојат и посебни средства од Кохезивниот фонд за ДЧ со БНП пер capita под 90% од просекот на ЕУ.¹⁷³ При тоа, од КП како развојна политика добиваат сите региони.

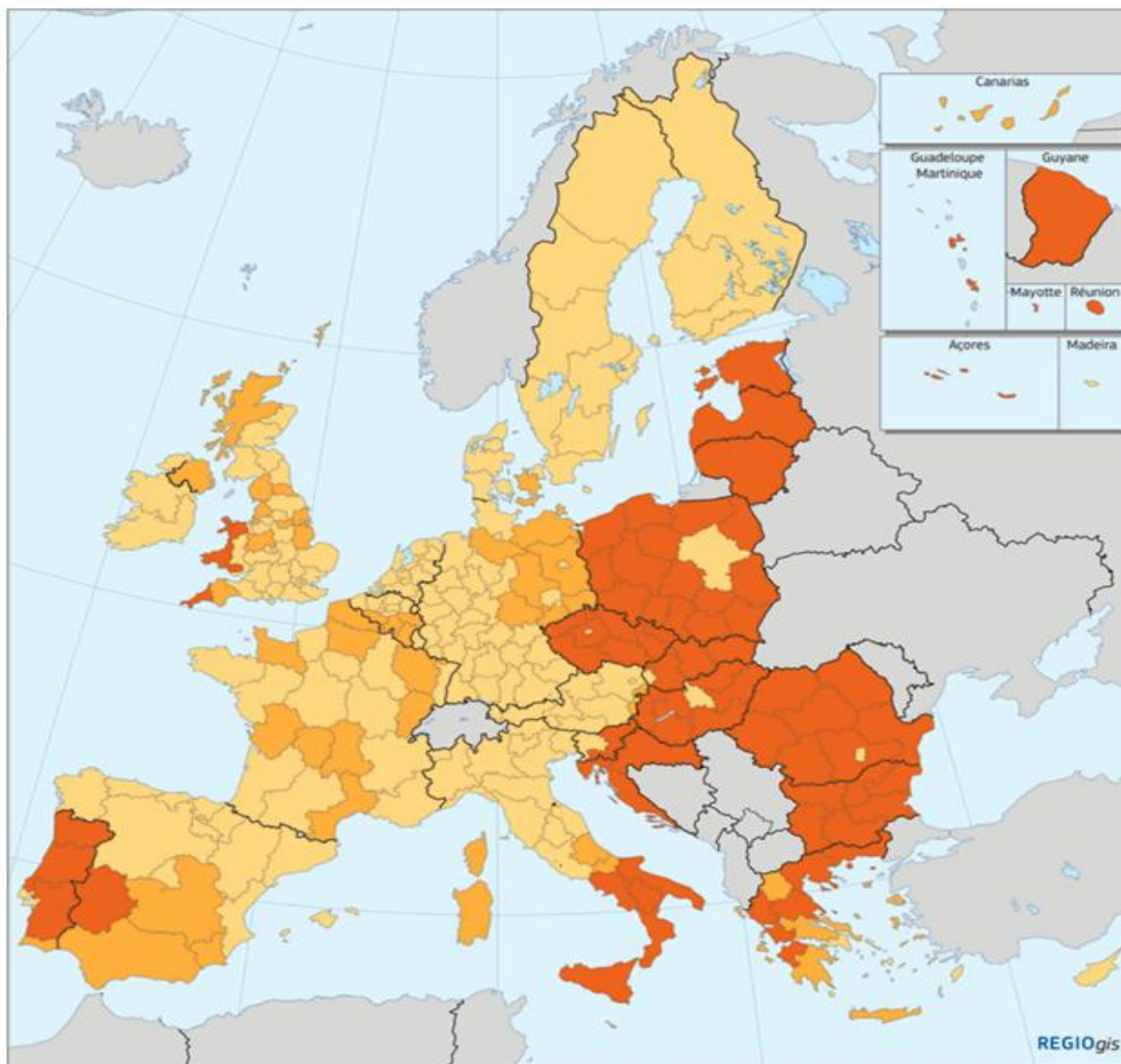
¹⁷⁰ T. Hagen, P. Mohl, 3.

¹⁷¹ OECD, Objectives 1, 2 and 3 (for allocation of EU Structural funds), <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1872>.

¹⁷² T. Hagen, P. Mohl, 3.

¹⁷³ European Commission, *Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion – Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2014, 185.

Слика 4: Мапа на региони според подобност за финансирање од ЕФРР и ЕСФ



Подобност за финансирање од структурните фондови ЕФРР и ЕСФ,
2014-2020

Категорија

- Помалку развиени региони (БДП/жител < 75% од просекот на ЕУ-27)
- Транзициски региони (БДП/жител помеѓу 75% и 90% од просекот на ЕУ-27)
- Поразвиени региони (БДП/жител > 90% од просекот на ЕУ-27)

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Извор: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217155/4387547/EU28-eligibility-1420.pdf>

5.2.3. Неформална категоризација на региони по приход

Во контекст на периодот на кризата и после неа, се издвојува една класификација која е многу слична на формалната за последниот програмски период, но е специфична поради ефектите на КП на овие типови региони. Имено, регионите со многу високи и ниски приходи доживеаја најголем раст на БДП пер capita во текот на годините 2001-2015. Во регионите со највисоки приходи ова главно се должеше на нивното ниво на конкурентност и специјализација на производство на добра и услуги со висок квалитет додека регионите со низок приход напредуваат, искористувајќи ја предноста на нивната способност да мобилизираат евтин капитал и работна рака за активности кои им обезбедуваат конкурентивна предност. Регионите со средни приходи имаа најмал раст и се соочуваат со специфични предизвици- ова е таканаречената замка на среден приход – бидејќи тие не се ниту евтини, ниту посебно иновативни или продуктивни. Нивниот производствен сектор претежно е помал и послаб отколку во регионите со повисок или понизок БДП пер capita и трошоците за конкурентност со посиромашните им се превисоки, а иновациските системи за конкуренција со побогатите послаби.¹⁷⁴ Главните предизвици за регионите во секоја категорија сумарно се следни:

1. Категорија на многу висок приход: многу од овие региони привлекуваат население, иако некои од нив имаат високи стапки на невработеност и немаат соодветни перформанси откако почна кризата. Главната потреба им е да држат чекор со глобалните конкуренти. Имаат потреба да ја одржат нивната специјализација на ниво на високоплатени дејности и нивната компаративна предност преку континуирано унапредување на иновациите и технологиите.¹⁷⁵

2. Категорија на висок приход: овие региони имаат сличности со претходната група, имаат високи стапки на вработеност и предизвикот е да останат иновативни, особено во нивните области на специјализација, како и да се прошират во дејности со висока додадена вредност, но се поранливи на конкуренција која доаѓа од регионите со понизок приход. Посебно се ранливи на стандардизација на тоа што го произведуваат што може да овозможи фирмите да се преселат во региони со помали трошоци и помалку квалификувана работна сила.¹⁷⁶

3. Категорија на среден приход: ова е голема група која се состои од 5 подгрупи, секоја со специфични предизвици. Едната се состои од региони кои ги изгубиле производствените региони и во кои образовното ниво на работната сила е пониско од тоа во регионите со висок приход. Генерално, тие се економски фрагилни поради ова. Другата група се региони чие население е во пораст, но главно од постари лица кои се селат таму поради локалните поволни објекти и нискиот трошок за живот. Таква внатрешна преселба главно стимулира вработеност на непреносливи локални услуги поради што има ограничен развој на вештини, иновациски капацитет и капацитет за извоз. Регионите во двете подгрупи

¹⁷⁴ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 24.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.*

можат да западнат во стапицата на среден приход. Како што расте продуктивноста и платите, тие стануваат сè помалку привлечни за дејности со интензивен труд и ниски вештини. Да се подигнат на скалата на вредности потребни се повисоки инвестиции по работник во раните фази на развој, поради потребата од подобро едуцирана работна сила и нови бизнис модели. За да се стане привлечен за дејности со додадена вредност, регионите мораат да го подобрат квалитетот на нивните институции и бизнис екосистемот, да станат поиновативни и да ги подобрат нивните бази на вештини на работната сила преку подобро образование и обуки.

4. Категорија на низок приход: овие региони страдаат од ниски нивоа на технологија и бизнис организација и работна сила со ограничени вештини, но ја имаат предноста да понудат евтина работна рака. Ги губат талентираните луѓе и особено високо образованите млади за региони со повисоки приходи, додека истовремено не успеваат да привлечат фирми и талент однадвор, па се соочуваат со емиграција.¹⁷⁷

5.3. Видови територијални формати и населени места кои ги тангира КП

КП обезбедува поддршка за територијални формати со специфично значење, потреби и проблеми како погранични региони, урбани области, оддалечени, островски, планински или ретко населени области и најоддалечени области.

Просторната структура на ЕУ се карактеризира со шаблон центар-периферија, каде населението и економските активности се концентрираат во централните региони (Париз, Рур), со прогресивно намалување на пазарниот потенцијал на периферијата предизвикан од регионалниот степен на достапност на пазарите. Најцентралните делови во ЕУ се распространети на повеќе од 20% на површината на ЕУ, но метрополските региони го содржат 59% од ЕУ населението, 62% од сите работни места и продуцираат 67% од БДП-то на ЕУ.¹⁷⁸

5.3.1. Градови

5.3.1.1. Градови и трендови во европскиот урбан развој и соодветните политики

Европските градови се исклучително битни поради тоа што повеќе од 2/3 од граѓаните на ЕУ живеат во урбани области и градовите (агломерациите) претставуваат јадра на економски развој.¹⁷⁹ Од економски аспект, градовите, а особено големите и главните градови имаат значителни предности во однос на другите видови територијални формати и населени места, а и самите се генератори на економски можности. Тенденцијата кон концентрација на економски дејности е позната, а урбаните процеси

¹⁷⁷ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 25.

¹⁷⁸ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 346.

¹⁷⁹ G. Cottella, 2.

како што е создавање кластери на одредени индустрии или сектори во рамки на градовите и/или низ регионите, ја користат предноста на „агломерациските економии“ и други специфични типови на екстерналии. Други специфични агломерациски предности, како присуството на индустриски области или кластери фирми, влијаат на секторите или индустриите.¹⁸⁰

Во сите ОЕЦД земји, продуктивноста и платите се зголемуваат со големината на градот, и тоа според процените, продуктивноста расте за 2-5% со дуплирање на населението.¹⁸¹ Поради високото ниво на продуктивност и големина, големите урбани агломерации суштествено придонесуваат за националниот раст. Високата продуктивност во градовите се должи на повеќе фактори како што се: иновативни фирми со високоспособни работници; повисоки нивоа на човечки капитал; поголем е уделот на попродуктивните сектори како консултантски, правни и финансиски услуги; поголемите градови е поверојатно да бидат јадра на услуги низ кои се каналзираат трговијата, финансиите и други текови и услуги со висока додадена вредност, а градовите имаат и други агломерациски придобивки, односно продуктивноста на едно лице се зголемува со големината на градот во кој работи и живее. Понатаму, во поголеми агломерации, фирмите профитираат од поголема понуда на локални јавни добра како и јавни установи од типот на универзитети и лаборатории.¹⁸² Поголемиот пазар на трудот дозволува поголема флексибилност на работниците со што тие наоѓаат посоодветни работни места, а исто така е олеснет и пристапот до технологии и вештини. Луѓето се подобро поврзани и имаат и придобивки и од капитал базиран на знаење. Меѓу другото, градовите немаат само предности базирани на сопствената големина, туку предност е и тоа што можат да „позајмуваат“ население од соседните агломерации: за секое удвојување на населението кое живее во агломерација во радиус од 300 км, продуктивноста на центарот на градот се зголемува за 1-1,5%. Ова го објаснува феноменот зошто продуктивноста на урбаните агломерации во САД повеќе се зголемува со големината на населението, отколку што е тоа случај во европските земји каде растојанието меѓу агломерациите во Европа е помало, а помалите градови не се назадни, бидејќи „се служат“ со придобивките од соседните мали и големи градови.¹⁸³ Продуктивноста во големите градови е повисока отколку во помалите градови или руралните области со помала густина на населението. Ова делумно се должи на разликите во карактеристиките на локалната работна сила која во просек е пообразована со вештини кои работниците ги прават попродуктивни без оглед на тоа каде живеат и работат.¹⁸⁴

Меѓутоа, од друга страна, градовите се соочуваат со значителни и сериозни социјални и економски проблеми и со проблеми во однос на животната средина, меѓу кои

¹⁸⁰ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 346.

¹⁸¹ European Commission, 2014, 19.

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 36.

најбитни се: загадувањето на воздухот и водата, проблеми со намалување и зголемување, со енергетска ефикасност, ризик од поплави, сиромаштија, социјална исклученост или сегрегација, загадени места како резултат на претходни индустриски и други активности, заштита на културно наследство, кочење на сообраќајот, неадекватност на социјалните услуги и физичката инфраструктура, итн. За надминување на овие предизвици, градовите и регионите имплементираат одржливи политики, со цел да ги избалансираат потребите за одржување на економската продуктивност со истовремено подобрување на квалитетот на живот и адресирање проблеми од областа на социјалата и животната средина.¹⁸⁵

Постојат многу различни типови на градови во Европа, па следствено се јавуваат и различни пристапи на креирање урбани политики, не само базирани на различните градови, туку и на приоритетите на централните и локалните власти. Во некои од ДЧ, општините играат многу битна улога на имплементација на целите на социјалната држава и поради тоа се одговорни за социјалната кохезија (како во Шведска и Германија), додека други ја играле ваквата улога во минатото, но сега се соочуваат со сериозни буџетски проблеми, додека во некои земји членки општините обезбедуваат само споредни социјални услуги. Меѓутоа, како резултат на социјалната држава и пошироките реформи (на пример како Нов јавен менаџмент или пак децентрализација на социјални услуги без доволно финансирање), односите меѓу централните и локалните власти се менуваат. Разликите помеѓу социјалните системи во однос на административните и фискалните капацитети на локалните самоуправи влијаат на нивните капацитети за справување со проблемите.¹⁸⁶

Што се однесува до третманот на градовите од страна на креаторите на европските јавни политики, градовите почнаа да го привлекуваат нивното вниманието на крајот на 1980-тите и раните 1990-ти поради опсежната дебата за урбана сиромаштија, социјална исклученост и деиндустријализација, кои имаа големо влијание на многу од урбаните области во Европа. Градовите сè повеќе се перцепираа како двигатели на економијата и на европската економска конкурентност и поради ова двојство и значење се развива урбаната димензија на ЕУ.¹⁸⁷

Урбаното планирање во ЕУ сè уште останува во рацете на земјите членки, додека ЕУ најмалку 30 години развива насоки и иницијативи со територијален фокус, меѓу кои урбаната димензија која се развивала со текот на времето. Првобитните обиди во оваа смисла се преамбициозни и се однесуваат на нацртот на Договорот од Маастрихт кога постои обид да ѝ се даде формална надлежност на ЕК за урбана политика. Образложението за ова се содржи во Зелениот документ за урбана животна средина од 1990, но истиот се коси си принципот на супсидијарност и не е усвоен, додека урбаниот третман е воведуван на мала врата во рамки на регионалната политика.¹⁸⁸ Понатаму, се

¹⁸⁵ M. Kompil, *et al.*, "Mapping Accessibility to Generic Services in Europe: Market-potential based approach", *Sustainable Cities and Society*, 47/2019, 1.

¹⁸⁶ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 422.

¹⁸⁷ G. Cottella, 5.

¹⁸⁸ *Ibid.*

вovedуваат повеќе инструменти кои директно ги таргетираат градовите во ЕУ, со што, со тек на време, урбаната димензија станува дел од мејнстримингот во КП.¹⁸⁹ Развојот на ЕУ интересот за урбаниот развој се одвива во неколку фази:

1. 1989-1993, кога после одбиени барања за добивање надлежности во областа на урбаниот развој, ЕУ развива експериментален пристап за урбани интервенции. Во 1989 е лансирана Урбаната пилот програма.¹⁹⁰

2. 1994-2006, развој на конкретизирани, но сè уште споредни урбани иницијативи.

3. 2007-2013, прв обид на ЕУ за внесување на урбаниот развој како мејнстрим елемент на КП (Преименувањето на Генералниот директорат за регионална политика во ГД за регионална и урбана политика во 2012 индицираше посилно препознавање на битноста на урбаната димензија).¹⁹¹

4. 2014-2020 – редовен дел од КП, концепциски среден и надграден со иновативни алатки.¹⁹²

Во сите овие фази се забележува активноста на ЕК, но и интерговернменталниот процес на соработка на земјите членки во областа на урбаниот развој што води кон интегриран одржлив пристап кон ова прашање и соодветни финансиски инструменти. Развојот на супранационална урбана политика е резултат на потребата за одговор на развојните предизвици чија појава се должи на глобализациските процеси во втората половина на XX век.¹⁹³ Ова водеше до осмислување нови парадигми на развојот – „економија базирана на знаење“, „креативни градови“, „паметни градови“ и сл. кои сè повеќе се потпираат на иновации и креативност како фактори кои стимулираат развој. Друг тренд кој се однесува на измени во просторните перспективи е оној каде градовите се натпреваруваат меѓусебно како последица на редефинирањето на просторните односи во политичка и економска смисла. Рескалирањето на економиите и социјалните односи отворија можности за градовите и регионите да функционираат не само во рамки на нивните домашни системи, туку и во поширок, меѓународен контекст.¹⁹⁴

Од 2000 па наваму, значителен дел од структурните фондови се инвестирани во урбаните области, па сукцесивно се разви не класичен модел на урбана политика, туку европски модел на интегрирана урбана политика, која може да се нарече и „урбана агенда“ или пак „*acquis urbain*“.¹⁹⁵

Како што беше спомнато, првиот урбан мејнстриминг се воведува во периодот 2007-2013 преку употребата на кохезивните фондови, а беа воведени и повеќе заеднички финансиски иницијативи како што се: JASPERS, JEREMIE, JASMINE and JESSICA, од кои најбитната е JESSICA.¹⁹⁶ JESSICA беше востановена да одговори на развојните

¹⁸⁹ *Ibid.*, 2.

¹⁹⁰ G. Cottella, 5.

¹⁹¹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 413.

¹⁹² G. Cottella, 4.

¹⁹³ *Ibid.*, 2-3.

¹⁹⁴ *Ibid.*, 4.

¹⁹⁵ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 414.

¹⁹⁶ G. Cottella, 11.

потреби на градските подрачја како поефикасна алтернатива од традиционалните ЕУ грантови за имплементација на развојни проекти, и нејзините финансии се засноваа на повратна и циркуларна основа. Таа овозможува простор за соработка меѓу јавните власти, финансиските институции и приватните инвеститори со примарен фокус да се комбинираат целите врзани за урбаната одржливост и долгорочноста на проектите.¹⁹⁷ Сепак, таа беше субоптимално искористена и урбаниот мејнстиминг не беше успешен според предвидувањата.¹⁹⁸

Од посебно значење е последниот период 2014–2020 на КП во кој се предвидува „територијалната димензија“ како сеопфатна рамка во која и урбаната димензија наоѓа свое место, со одреден број упатства за урбан развој, како и со предвидениот минимум од 5% за урбани прашања.¹⁹⁹ Имено, според чл. 7 од Регулацијата за ЕРДФ, „најмалку 5% од ресурсите на ЕРДФ алоцирани на национално ниво за целта Инвестиции за раст и вработувања, ќе биде алоцирана за интегрирани дејства за одржлив урбан развој каде градовите, субрегионалните, или локалните тела одговорни за имплементацијата на одржливите урбани стратегии („градски власти“) ќе бидат одговорни за поврзување на задачите со селекцијата на оперативите.²⁰⁰ Во оваа смисла, секој Договор за партнерство мора да содржи листа на градови каде ќе се имплементираат дејствата за одржлив урбан развој, а истовремено, оперативните програми добија можност за вклучување на ваквата листа градови.²⁰¹ Сепак, во однос на оваа одредба постојат различни перцепции: некои земји ѝ даваат големо значење, додека други не посветуваат многу напори за неа (на пример, Австрија е случај на доделување на целата сума само на еден град).²⁰²

За периодот 2014-2020 карактеристична е и тематската концентрација на наменети средства која е во оптек уште од претходниот програмски период, со што и покрај разликите меѓу региони, постојат заеднички прашања како што се конкуретност базирана на образование, иновации и ефикасност на ресурси. Преку ваквото кохерентно планирање се зајакнува и урбаната димензија на КП.²⁰³

Инструментите од овој период се ИТИ-Интегрираните територијални инвестиции (Integrated Territorial Investments-ИТИ) и Развојот воден од заедницата (Community-Led Local Development-CLLD) и се насочени кон територијално фокусиран урбан пристап. Подетално, ИТИ овозможуваат спојување на неколку приоритети од една или повеќе оперативни програми, финансирани од ЕСФ и ЕФРР со цел преземање мултисекторски дејства. Оперативните програми мораат да идентификуваат планирани ИТИ и да одредат индикативни финансиски алокации за секоја од нив. ИТИ можат да се фокусираат на урбани области или други функционални територии каде се имплементираат од страна на управувачките власти, градот или друго државно тело. Од друга страна инструментите од

¹⁹⁷ ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 173.

¹⁹⁸ G. Cottella, 11.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ ed. J. Bachtler *et al.*, 286.

²⁰¹ G. Cottella, 11.

²⁰² ed. J. Bachtler *et al.*, 288.

²⁰³ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 144-145.

Развој воден од заедницата се флексибилни средства за унапредување на регионален или локален развој и земјите членки можат да одлучат да ги реализираат истите во одредени области (на пример, урбани, рурални или прекугранични) чие население може да биде од 10 000 до 150 000 жители. Улогата на овие инструменти се објаснува во Договорот за партнерство и може да служи за разновидни ситуации: за помали делови од градови (на пример, посиромашни населби, културни центри), мали и средни градови и нивната околина или пак области населени со ранливи групи.²⁰⁴ Сепак, се чини дека многу од земјите членки не ги користат или ограничено ги користат овие инструменти, бидејќи националните и регионалните власти сакаат да ја задржат контролата на фондовите.²⁰⁵

Во однос на улогата на локалните субјекти кои се најблиску до граѓаните, нужно е да се спомне дека денес, системот на донесување на одлуки на ЕУ е мултиlevel систем, меѓутоа градските општини не се сами по себе актери во КП, туку тие дејствуваат преку Комитетот на региони, преку EUROCITIES и METREX (Network of European Metropolitan Regions and Areas) и Quartiers en Crise.²⁰⁶ Сепак, тие можат да имаат одговорности и делегирани задачи.

Според регулативите на КП, селекцијата на проекти е минимумот што треба да биде делегиран на локално ниво, но и ова може да се покаже како амбициозна задача.²⁰⁷ За таа цел, потребен е и понатамошен напор за градење на капацитетите на ниво на градови, региони и држави, како на јавната администрација, така и на други институции поврзани со односите со ЕУ. Истото треба да биде сторено на интензивен начин и со придржување до временските распореди.²⁰⁸

Од перспективата на градските власти можат да се востановат 3 различни стратегии на дејствување во оваа смисла:

1. многу од градските власти се свесни за сопствената улога и се спротиставуваат на Управувачките власти со цел да добијат повеќе власт од нив (како што е случајот со италијанските метрополи);

2. втората група на градски власти има капацитет за преземање повеќе надлежности, меѓутоа имаат фискални ограничувања, па избегнуваат дополнително да се оптоварат;

3. градски власти кои не сакаат да бидат посреднички тела, дури ни за селекција на проекти, со оглед на тоа што немаат знаење или капацитети за тоа.²⁰⁹

Во секој случај, потребен е континуитет во препознавањето на потребата за опфат на градовите во рамки на КП, со утврдување на нивната улога и средства за реализација на иницијативите и инструментите во рамки на оваа политика. Како што се изрази Карин Вангард, градоначалничка на Стокхолм: „КП има инвестирано во Стокхолм и други

²⁰⁴ G. Cottella, 13.

²⁰⁵ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 414.

²⁰⁶ *Ibid.*, 415-420.

²⁰⁷ ed. J. Bachtler *et al.*, 292.

²⁰⁸ *Ibid.*, 294.

²⁰⁹ *Ibid.*, 292.

градови и е највидливата врска меѓу ЕУ и нејзините граѓани и најјакиот израз на солидарност во ЕУ.“²¹⁰

5.3.1.2. Одржливост и паметни градови

Порастот на населението во градовите го актуелизира и прашањето за влијанието на информатичките и комуникациски технологии (ИКТ) врз намалувањето на јаглеродниот отпечаток и за поттикнување на одржливоста на градовите.²¹¹ Актуелниот потстрек кон „паметни“ одржливи градови пак, го поттикнува трагањето по различните начини на кои технологијата може да одбездоби ефикасно искористување на ограничените ресурси и неискористените капацитети кои пак, повратно би помогнале да се намали отпадот и да се подобри одржливоста на животната средина во градовите.²¹²

Зборот „паметен“ се употребува во неколку контекста, но најчесто се однесува на употребата на ИКТ при создавање и менаџирање на продукти, услуги и системи, односно може да се однесува на широк употребен спектар - од разбирање како функционираат градовите со цел да се подобри нивното управување до нудење услуги за подобрување на квалитетот на животот на граѓаните. Употребата на ИКТ исто така ја има подобро достапноста и други општествени аспекти во урбаната сфера како што се образование, комуникации, финансиски услуги и трговија.²¹³

Според истражувањето на Слоб и Ван Лисут (2002) ИКТ стимулира економски развој, но во тој период сè уште не биле сигурни за ефектите кои брзиот развој на ИКТ ќе ги има врз животната средина. Во наредниот период повеќето релевантни студии и автори имаат воспоставено позитивна корелација меѓу ИКТ и одржливоста на животната средина.²¹⁴

ИКТ играат голема улога во развојот на „паметни“ и одржливи градови на глобално ниво. Градовите се многу битни во контекст на дискурсот за климатските промени и одржливоста на животната средина со оглед на тоа што во нив живее 70% од глобалното население и се одговорни за 75% од глобалната енергетска потрошувачка и емисии врзани за енергетиката. Без распространување на ИКТ земјите не можат да ги искористат во целост придобивките за животната средина и позитивните екстерналии кои тие ги генерираат, поради што од големо значење е да се процени врската меѓу ИКТ и одржливоста на животната средина во европските градови, со оглед на сериозните градски проблеми како и интересот на ЕУ да ја проследи дигиталната агенда со цел да ги направи градовите „лопаметни“.²¹⁵

²¹⁰ “EU Cohesion Policy Talkshow 30 Anniversary”, Euronews 28 March 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=zwM0aGL5BHk>.

²¹¹ A. Akande, P. Cabral, S. Casteleyn, “Assessing the Gap between Technology and the Environmental Sustainability of European Cities”, *Information Systems Frontiers* 12-3/2019, 581–604, 581.

²¹² A. Akande, P. Cabral, S. Casteleyn, “Understanding the Sharing Economy and Its Implication on Sustainability in Smart Cities”, *Journal of Cleaner Production* 227/2020, 9.

²¹³ A. Akande, P. Cabral, S. Casteleyn, 2019, 583.

²¹⁴ *Ibid.*, 582-583.

²¹⁵ *Ibid.*, 581.

Употребата на ИКТ игра различна улога и во намалувањето на ЦО2 емисиите, меѓутоа постојат различни односи на ИКТ и одржливоста на животната средина зависно од степенот на развој на ИКТ²¹⁶. Според оваа врска, во европските градови постојат 4 групи категории на градови: „непаметни“, но одржливи; „паметни“ и одржливи“; „паметни, но неодржливи и „на пат кон „паметни“ и одржливи. Имено, резултатите од истражувањето на Аканде, Кабрал и Кастелеин каде ИКТ се користи како индикатор за тоа колку е градот „паметен“ и ЦО2 емисиите како индикатор за одржливост, се докажува дека еден град може да биде паметен, но не и одржлив и обратно. Резултатите укажуваат и на тоа дека постои јаз меѓу градовите во северна Европа кои имаат најдобри перформанси во обете категории и градовите во југоисточна Европа кои немаат добри перформанси. Авторите укажуваат на потребата за заедничка стратегија за постигање на интегриран паметен, одржлив и инклузивен развој на европско ниво.²¹⁷

Според нив, онаму каде ИКТ се на пониско ниво на развој, понатамошен развој на ИКТ може да резултира во зголемување на ЦО2 емисиите во градовите. Сепак, кога ќе се надмине одреден праг на развој на ИКТ, понатамошниот развој на ИКТ во градовите резултира со намалување на ЦО2 емисиите. Овие наоди се разликуваат со оние од претходни студии кои укажуваат на линеарна позитивна врска во сите земји меѓу ИКТ и одржливоста на животната средина. Од друга страна, крајниот ефект е сепак позитивен.²¹⁸

Во овој контекст, при споредба, Амстердам и Копенхаген се градови со најдобри перформанси во смисла на „паметност“ и одржливост, додека Букурешт и Варшава имаат најслаби од сите главни градови во Европа, што се поклопува со претходни истражувања кои опфаќаат цели држави. Најсуштествениот индикатор за разликата во перформанси на главните градови е количината на ЦО2 емисии. Градовите со најдобри резултати успеале да најдат начини да ги искористат ИКТ и другите средства за да го намалат нивниот јаглероден отпечаток, додека другите градови не биле толку успешни во тоа. Вториот индикатор за перформансите е ИКТ инфраструктурата, која пак, сама за себе е поврзана со богатството на земјите како главен фактор за воспоставување соодветна ИКТ инфраструктура. Ова би можело да важи и за градовите со оглед на тоа што постои согласување во литературата дека побогатите градови (како тие од северна Европа) покажуваат подобри резултати во овој контекст.²¹⁹

Исто така, аспект кој е тесно поврзан со целината на одржливоста е и просторната дистрибуција на активности, ефикасната употреба на ресурси и пристапот до разни услуги и установи кои се клучни за унапредување на одржливите градови и региони во смисла на искористеност на земјиштето, форма на градот и други дејства и функции.²²⁰ Пристапот до услуги битно се разликува помеѓу различните територии, па јавните политики за регионален развој, вклучително и КП, често се користат да се подобри пристапноста

²¹⁶ *Ibid.*, 594.

²¹⁷ A. Akande, P. Cabral, S. Casteleyn, 2019, 581.

²¹⁸ *Ibid.*, 594.

²¹⁹ *Ibid.*, 594-595.

²²⁰ M. Kompil, *et al.*, 1.

онаму каде е многу ниска.²²¹ Во секторот транспорт, политиките кои промовираат одржливост обично се фокусираат на редуцирање на негативните ефекти како што е високата енергетска потрошувачка, загадување и емисии и обезбедување на високо ниво на пристапност на поединци и организации. Транспортот и достапноста на градовите се нагласени и во целите за одржлив развој на ОН. Достапноста во поширока смисла може да се дефинира како степен во кој можат да се достигнат релевантни дестинации со употреба на достапните средства за превоз.²²²

Еден од начините за искористување на технологијата за постигнување одржливост на животната средина во градовите е концептот на „заедничка економија“ или „економија на споделување“ (“sharing economy”) кој е новоекономски модел заснован на „земање, давање или споделување пристап до добра и услуги, координирани преку онлајн услужување базирано на заедницата“, а понекогаш се нарекува и колаборативно конзумирање или конзумирање базирано на достапност.²²³ Споделувањето не е ново како концепт, постои повеќе децении, но она што е ново е дека се става во контекст на обновениот дискурс на поширокиот концепт за циркуларна економија во смисла на неодржливата експлоатација на глобалните ресурси. Второ, брзата експанзија и усвојување на дигитални платформи и други ублажувачки технологии од голем обем придонесе за тоа споделувањето да еволуира од обичен комунален концепт до голема економија со разнолики имплементации. Идејата за „економијата на споделување“ е совршено соодветна на трите димензии на одржливоста на градовите: економија, животна средина и општество, а дефиницијата е дека „потрошувачите си дозволуваат меѓусебен пристап до неупотребени капацитети, можно и за надомест.“ Од аспект на животната средина, „економијата на споделувањето“ помага во борбата против климатските промени преку порационално искористување на некои ресурси.²²⁴

Независно од тоа кој концепт или комбинација на концепти се актуелно во тренд при креирањето на јавните политики, несомнено употребата на ИКТ има и ќе има големо влијание во секој дел од функционирањето и планирањето на урбаниот развој, особено во корелација со одржливоста.

5.3.2. Погранични региони (области)

Пограничните региони се дефинирани како НУТС 3 региони, кои се наоѓаат непосредно покрај или многу блиску до копнена или поморска граница меѓу земјите на ЕУ и трети земји. Постојат два типа погранични региони: внатрешни, односно региони кои се наоѓаат помеѓу земјите на ЕУ и/или земјите на ЕФТА, и надворешни, односно оние кои се наоѓаат помеѓу земја членка на ЕУ и земја која не е членка на ЕУ или ЕФТА.²²⁵

²²¹ *Ibid.*, 1.

²²² M. Kompil, *et al.*, 1.

²²³ A. Akande, P. Cabral, S. Casteleyn, 2020, 9.

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 126.

ЕУ има 40 внатрешни копнени погранични региони кои претставуваат 40% од територијата на ЕУ и речиси 30% од нејзиното население – 150 милиони кои продуцираат 30% од БДП-то на ЕУ.²²⁶ Овој сооднос не индицира проблем сам по себе, меѓутоа означува извесна помала густина на населението во овие региони што може да биде индикативно за тоа каков е квалитетот на живот во нив. Сепак, потребно е да се земат предвид повеќе околности.

Генерално, пограничните области имаат послаби економски перформанси од другите региони во границите на една земја членка.²²⁷ Голем број погранични региони се соочуваат со посериозни демографски проблеми отколку други области. Многу од нив кои се наоѓаат во групата ЕУ-13 имаат изгубено значителен дел од населението во текот на последните години како резултат и природното намалување на популацијата и надворешната миграција. Помеѓу 2005 и 2015 населението во пограничните области има опаднато за 3,5% за разлика од падот за 1,2% во другите региони. Ситуацијата е малку различна за ЕУ-15 каде населението се зголеми како во пограничните така и во другите региони, но со послабо темпо, делумно поради помалата внатрешна миграција.²²⁸ Во пограничните региони, пристапот до јавни услуги како болници или универзитети е помал, а поединците, бизнисите и јавните власти се соочуваат со специфични потешкотии во однос на различните административни и правни системи. За овие региони потребни се мерки надвор од европското финансирање, бидејќи нивните проблеми не можат да се адресираат само со механичко финансирање и инвестиции од ЕУ.²²⁹ За да се надминат истите и да се предложат конкретни дејства, ЕК во 2017 ја усвојува Комуникацијата „Поттикнување раст и кохезија во пограничните региони на ЕУ“ која ги нагласува начините на кои ЕУ и земјите членки можат да ја намалат сложеноста, должината и трошоците на прекуграничната интеракција и да го унапредат збирот на јавни услуги покрај внатрешните граници. Овој документ идентификува што треба да биде подобро со цел пограничните грашани да можат целосно да ги искористат можностите понудени на двете страни на границата, а ја поттикнува и прекуграничната соработка.²³⁰ Во оваа смисла, градоначалник на чешка општина изјавува дека прекуграничната соработка има трансформирано некои од пограничните региони и дека КП го олеснува секојдневниот живот, помагајќи да се надминат проблемите од (Lowe Austria) кој доживеал процут

²²⁶ European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: *Boosting growth and cohesion in EU border region* COM (2017)534, Brussels 2017, 2.

²²⁷ European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: *Boosting growth and cohesion in EU border region*, Brussels 2017, 2.

²²⁸ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 127.

²²⁹ European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: *Boosting growth and cohesion in EU border region*, Brussels 2017, 2-4.

²³⁰ *Ibid.*

благодарение на КП и успева да го одржи ваквиот успех. Сепак, како резерва во изјавата се нагласува дека е потребна помала бирократија за КП.²³¹

5.3.3. Оддалечени рурални региони

Оддалечените рурални региони не е исклучено да бидат и погранични региони, но истите се распространети во различни делови од земјите во ЕУ. Од руралните региони во ЕУ, 37% се сметаат за оддалечени.²³² Како што ќе нагласи Корина Крету: „врската меѓу градовите и селата е битна, а особено е битно да се задржи населението во руралните области“.²³³ Близината до градот е битна за руралните области бидејќи пристапот до градот е индикатор за пристап до широк спектар на услуги и можности.²³⁴ На пример, градови од над 50 000 жители е поверојатно да понудат разнолики можности за вработување, повисоко образование, специјализирана здравствена нега, голем локален пазар, продавници и услуги како што е банкарство и сл. Сите овие аспекти влијаат на регионалниот капацитет да привлече и задржи население, односно работоспособно население и со тоа да обезбеди извесна продуктивност.²³⁵

Просечната густина на население во оддалечените рурални региони е половина од онаа на руралните региони во близина на град. При споредба на трендовите на регионалното и националното население се открива дека оддалечените рурални региони се многу поподложни на намалување на населението – околу 80% од нив или изгубиле дел од населението или имале помал прираст во однос на остатокот од земјата, а истото важи и за нивниот дел од БДП-то – 73% имале намалено или побавно растечко БДП од остатокот на земјата.²³⁶ Оваа состојба е спротивна на руралните региони во близина на град кои имаат подобри резултати во однос на овие 2 индикатора. Резултатите на руралните области блиску до град се речиси идентични со просекот на ЕУ-27. БДП пк е најниско во оддалечените рурални региони, 3 индексни поени под руралните региони блиску до град и значително пониски од предградија или урбани региони.²³⁷ Во однос на секторската продуктивност, оддалечените рурални региони имаат конзистентно најниско ниво на продуктивност во земјоделството, индустријата и услугите, додека продуктивноста во руралните региони блиску до град во сите три сектора е најмалку 10 индексни поени повисок. Оддалечените рурални региони го имаат најголемиот удел на бруто додадена вредност во земјоделскиот сектор, но исто така и најмалата продуктивност

²³¹ “EU Cohesion Policy Talkshow 30 Anniversary”, Euronews 28 March 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=zwM0aGL5BHk>

²³² Lewis Dijkstra and Hugo Poelman, Remote Rural Regions, “How proximity to a city influences the performance of rural regions”, European Union, Regional policy 01/2008, 3.

²³³ “EU Cohesion Policy Talkshow 30 Anniversary”, Euronews 28 March 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=zwM0aGL5BHk>

²³⁴ L. Dijkstra, H. Poelman, “Remote Rural Regions, “How Proximity to a City Influences the Performance of Rural Regions”, European Union, Regional policy 01/2008, 3.

²³⁵ *Ibid.*, 3.

²³⁶ *Ibid.*, 1.

²³⁷ *Ibid.*

во истиот сектор, а имаат и сличен удел на БДВ во индустријата како предградијата, но со индустриска продуктивност повеќе од 20% помала од просекот. Руралните региони блиску до град имаат поголем удел во индустриската БДВ (32% наспроти 29%) и поголема продуктивност (88% од просекот на ЕУ-27) наспроти 77% во однос на оддалечените рурални региони.²³⁸

Од овие причини и со цел на руралното население и на населението на пограничните области да му се обезбедат социјални и економски можности за висок квалитет на живот, овие региони се предмет на интерес на КП.

5.4. Регионална конкурентност

Регионалниот развој е предмет на анализа на бројни научници, пред се во доменот на политикологијата и економската географија. Еден фреквентно дискутиран концепт кој опстојува од 1990-тите е „регионална конкурентност“ во рамки на кој е прашањето за дострелот до кој различни места се натпреваруваат за ресурси и пазари.²³⁹ Тој се наоѓа помеѓу микро и макро нивоата и зазема едно од фокалните места на КП, па затоа е потребен посебен осврт на овој поим.

Регионалната конкурентност претставува присуство на услови кои им овозможуваат на фирмите да се натпреваруваат на од нив одбраните пазари и да овозможи задржување на вредноста што ја генерираат овие фирми во рамки на конкретен регион.²⁴⁰ Значи, регионалната конкурентност се состои од способноста одреден регион да привлече и одржи фирми со стабилна или зголемувачка активност, при тоа задржувајќи ги или зголемувајќи ги стандардите на живот во дадениот регион. Територијалната конкурентност главно зависи од човечкиот капитал, иновативниот капацитет, квалитетот на локалната инфраструктура, односно се однесува и на креативност, знаење и животна средина, а не само на акумулирано богатство.²⁴¹ Ваквата конкурентност може да се толкува на различни начини и да содржи различни елементи – поекономски или посоцијални.

За мерење на различните димензии на конкурентноста на регионално ниво на ЕУ, ЕК, го разви Индексот на регионална конкурентност кој се однесува на ниво на НУТС2, а е создаден според Глобалниот индекс на конкурентност на Светскиот економски форум и содржи економски и социјални елементи.²⁴² Се однесува на функционални области, од кои пофреквентно се среќаваат функционалните урбани области – кованица на ОЕЦД.²⁴³ Индексот за регионална конкурентност се состои од 11 столба (димензии) кои одразуваат различни аспекти на конкурентноста наредени во 3 хиерархиски групи: основна, на ефикасност и на иновации. Во основната група влегуваат 5 столба: квалитет на

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ ed. R. Huggins, P. Thompson, *Handbook of Regions and Competitiveness: Contemporary Theories and Perspectives on Economic Development*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Massachusetts 2017, 1.

²⁴⁰ *Ibid.*, 2.

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² P. Annoni, L. Dijkstra, “Measuring and Monitoring Regional Competitiveness in the European Union”, in ed. R. Huggins and P. Thompson, *Handbook of Regions and Competitiveness*, Edward Elgar Publishing, 2017, 49-70, 49.

²⁴³ *Ibid.*, 51.

институции, макроекономска стабилност, инфраструктура, здравство и квалитет на основно и средно образование. Тие се клучни основни двигатели на сите типови економии,²⁴⁴ најмногу се однесуваат на понеразвиените региони. Како што се развива една регионална економија и ја унапредува конкурентноста, така сè повеќе се затангираат вештата работна сила и поефикасен пазар на труд, па втората група ги опфаќа следните столбови: високо образование, обуки и доживотно учење; понатаму ефикасност на пазарот на трудот и големината на пазарот, а најмногу се однесува на средно-развиените региони. На најнапредното ниво на развој на регионалната економија се наоѓаат трите столба: технолошка подготвеност, софистицираност на бизнисите и иновации.²⁴⁵ Регион со добри перформанси во иновационата група, има добри перформанси и во основната група и групата на ефикасност, а обратно, регионите со ниски нивоа на столбоите од основната група, не можат да имаат добри перформанси во другите две групи. Ова значи дека како регионите се развиваат, така различни детерминанти добиваат на важност за нивната конкурентност.²⁴⁶ Ова е битно при осмислувањето на КП во даден програмски период.

5.5. Економски раст

Бидејќи прашањето на економскиот раст е детално разработено низ трудот, овде би се концентрирале само на најосновните начини за негово утврдување. Имено, економскиот раст се мери на различни начини, од кои главно преку доминантниот индикатор – БДП. Иако БДП-то не е целосен индикатор за благосостојбата на луѓето, сепак индицира економски потенцијал за задоволување на граѓанските потреби. БДП-то во ЕУ константно е во пораст, со исклучок на економската криза, особено во 2009, после што полесно се возобновува, но со мали осцилации 2011-2013, додека од 2014 наваму има континуиран раст од 2% во просек (според повеќе известувања од Еуростат).

Инвестициите се уште еден индикатор за економски раст со оглед на тоа што го зголемуваат продуктивниот капацитет на економиите. Трендот за инвестициите е ист како и за БДП-то во ЕУ, а позитивниот исчекор во најголема мера се должи на инвестициите во бизниси.²⁴⁷ ЕК во 2015 го активираше Инвестицискиот план за Европа, а со Европскиот Зелен Договор, ЕК го воспостави и Одржливиот европски инвестициски план кој служи за мобилизирање големи инвестиции, но има и комплементарна улога за борба против климатските промени.²⁴⁸ Понатаму, ЕУ ја има подигнато и ресурсната продуктивност.²⁴⁹

5.6. Инфраструктура

Инфраструктурата е потребна за добар животен стандард, продуктивност и земјоделски активности. Инвестициите за водоснабдување, енергија, домување и

²⁴⁴ *Ibid.*, 52.

²⁴⁵ P. Annoni, L. Dijkstra, 52.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ UN, *The Sustainable Development Goals Report 2019*, New York 2019, 155.

²⁴⁸ *Ibid.*, 156.

²⁴⁹ *Ibid.*

транспорт ја намалуваат сиромаштијата, а електронските и комуникациски технологии го унапредуваат растот, ги подобруваат здравствените услуги, образованието, како и социјалниот и културен развој.²⁵⁰ Поради тоа, КП системски вложува во инфраструктура, односно неколку елементи од буџетот се однесуваат на инфраструктура, од кои до 1999 најголем дел е наменет за програмата Trans-European Network (востановена 1993) за надградба и поврзување на инфраструктурата во смисла на: 1. информациски мрежи (особено телекомуникациски), 2. транспортни мрежи (особено за брзи возови) и 3. енергетски мрежи (како на пример, за дотур на струја).²⁵¹ Овие мрежи се финансираат како такви и денес.

Инвестициите за инфраструктура која не се однесува на животната средина конзистентно се повисоки во помалку развиените региони, отколку во другите. Истите изнесуваат 36% од структурното финансирање во периодот 1989-1993, 23% во 2007-2013 во кој период транспортните мрежи во голема мера се комплетираа, па се менува соодносот на инвестиции во прилог на инфраструктурата за животна средина.²⁵² Меѓу 1995 и 2015 се забележува битно намалување на диспаратите меѓу ДЧ на поле на инфраструктурата, не само за ЕУ-28, туку и за ЕУ-19, за што придонела технолошката политика на ЕУ насочена кон научна конкуретност.²⁵³

КП бележи големи успеси во поглед на инфраструктурата што го потврдуваат и анализи (како таа на Бахтлер и други), но и компаративниот, лонгитудинален преглед на 3 кохезивни извештаи дава поволна слика. Имено, во Петтиот извештај се наведува дека транспортната инфраструктура е нерамномерна низ ЕУ, со особени слабости кај централните и источните ДЧ,²⁵⁴ во Шестиот извештај се наведува дека инвестициите во транспортната и дигиталната инфраструктура ги имаат намалено дефицитите на овие мрежи особено во руралните области и помалку развиените региони²⁵⁵, а во Седмиот извештај веќе се забележува стандардизиран позитивен тренд во оваа смисла. Значи, токму во оваа сфера, КП бележи еден од најголемите успеси и ефекти. Сепак, евидентирани се и одредени слабости, како на пример дека трендовите за одржлив транспорт и на луѓе и на стоки не се поволни, особено на краток рок, а и намалувањето на емисиите на ЦО₂ од коли стагнира.²⁵⁶

²⁵⁰ ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 52.

²⁵¹ S. Hix, 267.

²⁵² European Commission, *Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion – Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2014, 206.

²⁵³ ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 63-64.

²⁵⁴ European Commission, *Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion – Investing in Europe's Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, 10.

²⁵⁵ European Commission, 2014, xxx.

²⁵⁶ UN, *The Sustainable Development Goals Report 2019*, New York 2019, 171.

5.7. Достапност на услуги

Достапноста се дефинира како постоење на можности за потенцијален пристап до одредено место по цена на финансиски трошок и време за патување. Транспортната инфраструктура го намалува проблемот на дистанца со подобрување на пристапот и на пазарот во целина и до мрежите кои ги врзуваат перифериите со центрите на економски активности.²⁵⁷ Подобрена достапност до услуги може да ги намали социјалните и територијалните диспаритети и да ги намали транспортните трошоци за корисниците. Достапноста може да игра улога во јавни политики кои целат да ја подобрат социјалната кохезија, да поттикнат економски раст или да ја намалат социјалната исклученост. Во последните години доби на значење прашањето кое се однесува на праведноста и еднаквоста на ЕУ политиките: на пример, до кој степен жителите можат да пристапат до одредени основни услуги и како можат актуелните политики да ја подобрат достапноста до истите? Ова е особено релевантно за некои европски региони каде постои многу дисперзирано население, население кое старее или се намалува, што придонесува за пазарни услови кои не се поволни за исплатливоста на услугите. Придобивките од праведна и балансирана достапност до услуги може да се перципира како клучен аспект на намалување на територијалните диспаритети низ Европа.²⁵⁸

Локалните услуги како училишта, мали здравствени установи и мали продавници, генерално се очекува да бидат лесно достапни во сите видови општини во Европа, иако до нив се стига за подолго време во приградски и особено рурални области. Просечната дистанца се очекува да биде поголема за субрегионални услуги како средни училишта, болници, театри и супермаркети и најголема за регионални услуги како специјализирани центри за образование и здравство, големи објекти за спорт и културни активности и канцеларии на властите. Засновано на симулирани резултати, потребно е возење од 4 км да се стигне до локална услуга, 9 км за субрегионална и 30 км за регионална. Градовите нудат подобри можности за достапност до услугите.²⁵⁹ Просечната дистанца за лице да стигне до најблискиот објект во градот е проценет на 2 км за локални, 4 км за субрегионални и 12 км за регионални објекти. За руралните области, овие бројки се поголеми, односно 8 км за локални, 18 км за субрегионални и 48 км за регионални објекти, метрополските региони имаат речиси 3 пати подобри перформанси од неметрополските во смисла на достапност до генерички услуги. Метрополските региони на главните градови се очекува да бидат меѓу најдобрите региони во мнозинството земји во смисла на достапност до услуги. Беше проценето дека 4 од 5 лица во Европа имаат најмалку една локална или дневна услуга за која се стига до 5 км. Од друга страна, Во ЕУ, едно од четири лица не можат да стигнат до регионална услуга или услуга од повисок ранг во најмалку 40 км. Конечно, градовите нудат најголем потенцијал за пристап до услугите со пешачење или со возење велосипед. Уделот на населението во рамки на 1 км до

²⁵⁷ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 349.

²⁵⁸ M. Kompil, *et al.*, 2.

²⁵⁹ *Ibid.*, 14.

локална услуга расте од 12% во руралните области, до 35% во градовите и предградијата, 50% во мали градови и над 80% во големи градови.²⁶⁰

5.8. Квалитет на живот

Различните аспекти кои ЕУ ги зацртува како пожелни, а КП тежнее да ги поддржи можат да се искомбинираат различно за да одразат слика за квалитет на живот на европските граѓани. Во овој случај, ќе се осврнеме на една таква репрезентативна комбинација на Љарговас и Кратименос кои ги земаат следните параметри кои го определуваат квалитетот на живот:

1. густина на население – со зголемување на густината на населението, се зголемуваат и притисоците врз животната средина, но и квалитетот на живот на севкупното население од дадена област. Понатаму ваквото зголемување на густина на население ги зголемува и потребите за логистичка инфраструктура (училишта, болници итн), редовна инфраструктура (за струја, вода и телекомуникациски мрежи, зголемен сообраќај, потреба за чистота и сл.);
2. економија и развој, генерално мерен според БДП;
3. долгорочна невработеност – се смета за основа на сиромаштијата, а се врзува за пролонгирана рецесија. Долгорочната невработеност води и до други појави како криминал, насилство, криза на институција и генерално опаѓање на социјална кохезија;
4. достапност на услуги;
5. здравје и здравство – се мери преку неколку индикатора како животен век, индекс на здрава животна година и сл. и
6. образование – игра клучна улога во човековото функционирање, прогрес и одржлив економски развој.²⁶¹

Шведска, Финска и Данска ги заземаат врвните позиции на индексот за квалитет на живот, додека, државите од источна и југоисточна европа се последните при ова рангирање,²⁶² што укажува на сè уште постоечки големи диспаритети. Сепак, најбитните и најконкретни концепти и параметри за одржливост, инклузивност и социјални политики се содржат во Стратегијата Европа 2020 која ќе биде образложена во понатамошен дел од трудот.

5.9. Развој на Пристапот базиран на местото (Place-based approach)

Постојано се поставаат прашањата за изразните конструкции на КП, една од кои е и „пристапот базиран на местото“. Местото е флуиден поим, дефиниран исклучиво посредно (подолу). Во овој контекст, одредбата која претставува правна основа за КП – чл 174 од ДФЕУ нуди многу широка и општа дефиниција за оваа политика со изразот „економска, социјална и територијална кохезија“ која укажува токму на различните

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 47.

²⁶² *Ibid.*, 66.

домени на кои се однесува, но не е експлицитна во смисла на тоа на кое ниво ќе се промовира ваквата кохезија.²⁶³ Постојат многу различни начини на кои „територијалноста“ се изразува и интерпретира низ Европа, па дури и во рамки на еден ист документ на ЕК.

Меѓу другото, постои сфаќање според кое КП и нејзината институционална поставка и процесот на нејзиното креирање наликува на експерименталистичкото владеење во рамки на кое битен елемент е дадената автономија на пониските единици да се вклучат во експериментирање со цел да развијат креативни решенија базирани на местото.²⁶⁴ На прифаќањето на ова мислење, му претходат два клучни извештаја од различни периоди од развојот на КП. Првиот е на Жак Делор, јавен службеник кој битен дел од својата кариера ја има посветено на регионалната политика во рамки на која го пишува маркантниот Извештај пред 1990 година. Постојат тврдења дека застапувањето на Делор на кохезијата е дел од неговата „стратегија за градење држава“ со цел да ги промовира федералистичката и социјална визија за Европа и да биде контратежа на филозофијата на слободниот пазар.²⁶⁵ Настрана од идеолошките мотиви, ако се фокусираме на содржината на Извештајот на Делор, во него се наведува и дека системот на условеност не е доволно ориентиран кон резултати и е недоволно ефективен и меѓу другото, тврди дека мобилизацијата на локалните актери и експерименталниот пристап се недоволни. Преовладувачкиот централизиран пристап на програмски менаџмент со ограничена локална јавна дебата, често е спротивен на политиките базирани на местото и ги зголемува шансите за тоа интервенциите да бидат заробени од одредени интереси наместо да ги унапредуваат иновациите.²⁶⁶

За целиот нареден период, од големо значење е Барка кој го пишува најбитниот Извештај од 2009, влијателната „Агенда за реформирана КП“, со која предложи сет на либерални реформи како што е поефикасно управување, концентрација на фондови на јадрени приоритети и пристап базиран на местото во однос на регионалниот развој. Од друга страна, критичарите тврдат дека „лисабонизацијата“ на КП значеше замена на „поголем раст базиран на местото и на условеност“ за „помалку редистрибуција и помалку кохезија“.²⁶⁷ Наспроти ваквите квалификации, Барка сепак значително се осврнува на социјалната димензија, особено кога експлицитно наведува дека предмет на новиот пристап е адресирање на нееднаквоста на животните стандарди на населението и нужноста за социјална инклузија. Лајт-мотивот на извештајот е дека потребно е да се „осмислуваат и унапредуваат институционални промени прилагодени на карактеристиките и потребите на местата“.²⁶⁸

²⁶³ S. Telle, M. Spacek, D. Craciun, 149.

²⁶⁴ *Ibid.*, 152.

²⁶⁵ G.P. Manzella, C. Mendez, “The Turning Points of EU Cohesion Policy” Report Working Paper, 2009, 24.

²⁶⁶ J. Delors, 107.

²⁶⁷ S. Telle, M. Spacek, D. Craciun, 150.

²⁶⁸ F. Barca, xv-xvi.

Во секој случај, Барка со овој Извештај ги поставува дефинициите на концептите на „базираност на местото“ и „развојна политика базирана на местото која го нагласува фокусот на три карактеристики: специфичноста на местото и неговите природни и институционални ресурси, како и на индивидуалните преференци и знаење; улогата која ја играат (материјалните и нематеријалните) врски помеѓу местата; и последователната потреба за интервенциите да бидат прилагодени на местата.²⁶⁹ Со терминот „базиран на местото“ намерно е направена дистинкција во однос на „регионот“ како збор за политичка и административна употреба, но најчесто во контекстот на КП, регион и место претставуваат синоними.

Во повлекувањето граници меѓу местата, како критериум би можеле да се земат: концентрацијата на резиденти и активност или на двете, густина на населението, отсуство на земјени врски (острови), постоење на подземни, водни или други природни врски, висина, позиција односно на надворешните области (надворешни во геополитичка смисла), близина до природни области итн. Овој израз ги опфаќа и јавните добра, односно добра од чии придобивки е скапо и непожелно да се исклучи индивидуата, како што се: грижа за животната средина, извршување на договори и други добра како образование, здравство, транспорт и друго.²⁷⁰

Барка, сето претходно, го образложува со следните детали. Повеќето природни ресурси се недвижни, па нивната искористеност зависи од многу аспекти специфични за тие области. Карактеристиките и ефективноста на формалните и неформалните институции во голема мера зависат од контекстите. Преференциите на поединците се силно врзани за контекстот, додека значаен дел од знаењето како компаративна предност на местото е во посед на поединците кои живеат во тоа место и нивното знаење често е меѓузависно. Во контекст на политика насочена кон развој, местото мора да биде дефинирано како социјален концепт, континуирана, заокружена област во рамки на чии граници постојат и развиваат услови кои овозможуваат развој во поголема мера отколку надвор од таквите граници: природните и културните околности и преференциите на луѓето се похомогени или покомплементарни, знаењето на луѓето посинергично и каде е поверојатна појавата на позитивните екстерналии и формални и неформални институции.²⁷¹ Така, границите на местата се независни од административни граници, ендогени за процесот на јавната политика и може да се променат со проток на време. Во оваа смисла, развојна политика базирана на местото може да се дефинира како:

„ -долгорочна развојна стратегија чија цел е да се намали постојаната неефикасност (недоволната искористеност на полниот потенцијал) и нееднаквоста (делот од популацијата која живее под одреден стандард на благосостојба и/или домен на интерперсонални диспаритети) во одредени места,

²⁶⁹ *Ibid.*, 4.

²⁷⁰ F. Barca, 4-6.

²⁷¹ *Ibid.*, 5.

- преку производство на зборови интегрирани, јавни добра и услуги, прилагодени на местото, осмислени и имплементирани од извлечени или агрегирани локални преференци и знаење преку партиципирачки политички институции и преку востановување врски со други места и
- унапредени однадвор од страна на систем на мултиледел управување каде грантовите се предмет на условеност во смисла на целите и институциите и се пренесени од повисоки до пониски нивоа на власт. Оваа дефиниција е согласна со одредбите со кои ДЕУ ја востановаува кохезивната политика во смисла на цели и средства. Ги адресира и ефикасноста и еднаквоста како димензии на урамнотежениот развој.²⁷²

Елементите на оваа дефиниција и образложение се сè уште во употреба при денешниот развој на КП.

5.9.1. Паметна специјализација

Паметна специјализација како битен дел од КП 2014-2020 претставува комбинација на пристап базиран на местото со идентификација на стратешки области за интервенција засновани на анализата за предностите и потенцијалот на економијата и на Процесот на претприемачко откритие со широка вклученост на засегнати страни. Овој концепт опфаќа широк поглед на иновации, со особен осврт на развојни технологии. Паметната специјализација се смета дека е прилагодлива на регионалните потреби.²⁷³

Паметната специјализација се развива како концепт од експертска група на советници на Комисионерот за Истражување, Јанез Поточник, во периодот 2005-2009 која го носи називот Знаење за развој и која го адресира проблемот на европските послаби перформанси на продуктивност во однос на оние на Северна Америка²⁷⁴ Сфаќањето произлегува од констатацијата дека ниту *laissez-faire* стратегиите, ниту обилна поддршка за високотехнолошки индустрии е доволна за да се обезбеди пресврт во европските индустрии и дека слабостите во ЕУ по ова прашање се должат на повеќе сектори,²⁷⁵ а се првенствено од институционална природа која спречува создавање на претприемачка средина.²⁷⁶ За таа цел, се констатира потреба за реориентирање од секторски и просторно неутрален контекст, до регионален и институционален контекст. Значи, наместо наменска поддршка на високата технологија за значаен локален развој, наводно, поплодоносен пристап би бил да се поттикнат претприемачите да им помогнат на регионите во насока на диверзификација на традиционалните сектори во сродни сектори во кои регионот веќе има потенцијално силна поврзаност.²⁷⁷

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ “Smart Specialization”, <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/en/what-we-do>.

²⁷⁴ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 361.

²⁷⁵ ed. J. Bachtler *et al.*, 151.

²⁷⁶ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 361.

²⁷⁷ *Ibid.*, 361-362.

За кратко, овој концепт е прифатен од ДГ РЕГИО и се усвои дека треба да биде применет на сите европски региони, независно од нивната економска и институционална сила, а регионалните иновациски стратегии за паметна специјализација – документите “RIS3” како и востановување релевантна управувачка структура прерасна во *ex ante* условности за финансирање од ЕСИФ. Имено, инструментот на ЕК за 2014-2020 РИС3 - RIS3 (Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation) обезбедува извори на податоци битни за креаторите на јавните политики, како и форум за размена на искуства и знаење.²⁷⁸ Нужното дефинирање на стратегија за паметна специјализација е услов за добивање средства од ЕФРР кои се однесуваат на иновации.²⁷⁹ Сепак, во пракса, овој пристап се соочи со многу слаби институции, клиентелизам, дејства во лоша верба и корупција кои ги осуетија ваквите генералистички регионални иновациски политики.²⁸⁰

Во секој случај, паметната специјализација им обезбедува да регионалните и урбани политики сет на принципи за поставање приоритети, базирани на докази од повеќе различни полиња.²⁸¹

6. Предизвици кои се однесуваат на кохезивната политика

КП како еволутивна и комплексна нужно се соочува со различни предизвици, од концептуални и вредносни до проблеми на имплементација и ефективност, па во следниот текст се одбрано прикажани најрелевантните предизвици кои поединечно или во некоја нивна комбинација имаат најголем импакт на креирањето или спроведувањето на оваа јавна политика.

6.1. Рецесијата и Брегзитот како негативни фактори на КП

На стандардните предизвици и прашања во смисла на поставање стратешки приоритети, практичната реализација на КП и слично, посебна тежина им даваат два момента кои погенерално, негативно имаат повлијаено на развојноста на КП – последната рецесија и излезот на ОК од ЕУ.

Едниот аспект, **големата рецесија**, имаше големо негативно влијание на капацитетот на европските претпријатија и влади да финансираат инвестициски и иновациски проекти.²⁸² Рецесијата повеќе ги погоди помалку развиените области во ЕУ, особено во сферата на вработувањето и задоволувањето на локалните потреби²⁸³ што придонесе за ЕК да дозволи значителна реалокација на финансии за поддршка на овие

²⁷⁸ *Ibid.*, 365.

²⁷⁹ *Ibid.*, 360.

²⁸⁰ ed. J. Bachtler *et al.*, 116.

²⁸¹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 360.

²⁸² European Commission, Communication from the Commission *EUROPE 2020, A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Brussels 2020, 20.

²⁸³ “The EU Cohesion Policy: what works and where?” Lecture and PPP of Prof. Riccardo Crescenzi, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/crescenzi.pdf.

европски најнеразвиени области, а во некои случаи и за да ги компензира редуциите на националните средства наменети за одредени клучни приоритетни сфери.²⁸⁴ Начинот на возобнова од кризата на европските региони е високо асиметричен, при што ваквата диверзификација произлегува од различните импакти на БДП-ата во повеќето земји и региони. Рецесијата имаше посебно големо негативно влијание на можноста да се реализираат целите на КП. Ова значи, дека економската кохезија се влоши поради тоа што наместо приближување на приходите, дојде до поголема економска поларизација меѓу западноевропското јадро и јужната и источна периферија. Јужните земји искусија нагла дивергенција додека повеќето источни земји стагнираат во доменот на средни приходи. Социјалната кохезија беше поткопана со рапидно достигнатите нивоа на невработеност и растечките нееднаквости во приходи.²⁸⁵

Вториот негативен аспект е **одлуката на ОК за напуштање на ЕУ**. Овој аспект, освен што наметна извесна политичка криза и идентитетски прашања, претставува и финансиски проблем, со оглед на тоа што ОК играше значајна улога во европските политики и финансиски придонесуваше во областа на земјоделството, со што се наметна притисок врз буџетот, односно прашањето како да се компензира ваквата загуба, значи крајниот ефект е стеснет буџет. Ова е особено негативно, бидејќи значи дисконтинуитет на одредени елементи од КП кои подоцна тешко би можеле да го повратат претходниот третман во рамки на оваа политика. Самиот Брегзит донесе своевидни асиметрични шокови (некои региони да претрпат повеќе од други).²⁸⁶

6.2. Конкретни предизвици на КП

Поконкретно, предизвиците на КП се разнолики, но основниот предизвик кој се јавува како константа карактеристична за сите концепциски периоди на КП е секако врзан за финансирањето, односно **дали е тоа насочено кон соодветни цели и дали е доволно ефективно**,²⁸⁷ а истото може да се разложи на неколку аспекти опишани подолу. Очигледно, РП нема такви длабоки структурни проблеми како тие што ги искусуваат понеразвиените земји во оваа област, со оглед на тоа што оваа европска политика се има развивано со декади преку вклучување на научната мисла и балансирано политичко влијание. Ниту во анализите од јавните консултации, ниту во извештаите и стратешките документи на ЕУ нема поплаки врзани за недоволно финансирање или големо занемарување на регионални или поединечни потреби, туку забелешките се од поинаква природа, т.е. се однесуваат на ефективноста на фондовите, нивната сообразеност со соодветни цели и планирање, како и на нивниот континуитет.

²⁸⁴ R. Crescenzi, M. Giua, 6.

²⁸⁵ “The EU Cohesion Policy: what works and where?” Lecture and PPP of Prof. Riccardo Crescenzi, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/crescenzi.pdf.

²⁸⁶ “The EU Cohesion Policy: what works and where?” Lecture and PPP of Prof. Riccardo Crescenzi, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/crescenzi.pdf.

²⁸⁷ European Parliamentary Research Service, “The Post-2020 Challenges for the EU Cohesion Policy”, https://www.youtube.com/watch?v=M9OP_VpkcXI.

Имено, **концентрацијата на трошење има позитивен ефект, но ова варира во голема мера меѓу регионите и различните категории цели во рамки на кои можат да се идентификуваат резултати со негативни ефекти од неконзистентноста на планирање**, иако овие се најизразени кај последниот програмски период (2014-2020) што значи дека е можно да се поврзани со ефектите од кризата.²⁸⁸ Во секој случај, најнегативните ефекти произлегуваат од **степенот на несоодветна поврзаност на целите и идентификуваните потреби**.²⁸⁹ Овој вид несоодветна поврзаност директно ја афектира ефективноста на трошењето во областа на кохезијата: меѓусебниот однос на расходите и несоодветната поврзаност на цели и потреби укажува на тоа дека секое евро потрошено на интервенции во рамки на кохезивната политика станува помалку ефективно кога фактичките расходи се разликуваат од претходното планирање. Овој проблем е понагласен во земји со позната ограничена ефективност на јавно трошење како Грција.²⁹⁰

Во оваа смисла, Комисионерката Корина Крету ќе нагласи дека предизвик е да се најде и **правиот сооднос при алокација на фондовите помеѓу двете кохезивни комплементарни цели: конкурентност и кохезивност**. Таа илустрира дека премногу конкурентност ги фаворизира поразвиените региони, претежно градовите кои секако се развиваат со добро темпо. Од друга страна, премногу кохезија можно е да доведе до пропуштени можности за развој на нови капацитети. ЕП смета дека достигнување кохезија е предуслов за обезбедување на долгорочна конкурентност на регионите.²⁹¹ Секако, ова може да се погледне и од обратната перспектива – дека најконкурентните региони можат да ги обезбедат најголемите економски резултати како во ЕУ, така и надвор, на тој начин придонесувајќи за целокупната конкурентност на ЕУ на странските пазари. Сепак, таквата линија на размислување оди во прилично либерална насока, додека парадигмата за која се врзува овој труд е насочена кон целите на одржлив развој кои инхерентно вклучуваат социјални димензии кои ги ограничуваат чистите економски придобивки, поради што како приоритетна аргументација ќе биде земена горенаведената аргументација на Комисионерката и ЕП.

Друго прашање кое КП тендира да го адресира е да **востанови која е најдобрата употреба на фондовите на КП со цел да се стимулираат инвестиции во Европа, како и која форма на поддршка е најефикасна**: грантови, повратна помош, финансиски инструменти или одредена нивна комбинација со понатамошна тематска концентрација. Финансиските инструменти обезбедуваат помош за инвестиции во форма на заеми, гаранции, капитал и други механизми за ублажување на ризик, но истите се тешки за менаџирање од страна на регионалните власти, па ЕП ја има повикано ЕК да ги видоизмени финансиските инструменти за да бидат поприлагодени за корисниците како

²⁸⁸ R. Crescenzi, U. Fratesi, V. Monastiriotis, “The EU Cohesion Policy and the Factors Conditioning Success and Failure: Evidence from 15 Regions”, *Regions Magazine*, 305-1/2017, 4-7,6.

²⁸⁹ *Ibid.*, 6.

²⁹⁰ R. Crescenzi, U. Fratesi, V. Monastiriotis, 2017, 6-7.

²⁹¹ European Parliamentary Research Service, “The Post-2020 Challenges for the EU Cohesion Policy”, https://www.youtube.com/watch?v=M90P_VpkcXI.

земјите членки и региони, а со кои би се очекувале и поголема транспарентност и отчетност.²⁹²

Една од постојано присутните дискутабилни теми е **во кои области приоритетно да инвестира КП со цел подобро да се справи со проблемите на динамичната реалност**, при што актуелни во оптек се следните области на кои се однесува прашањето: стимулирање раст и вработувања, истражувања и развој, средни и мали претпријатија, информатички и комуникациски технологии, економија со мала употреба на јаглерод (low-carbon economy), вработеност, социјална инклузија, образование и административни капацитети. Меѓутоа, со оглед на динамичните промени, испливуваат нови потреби: имиграција, енергетика, ИКТ, прашања на пренос на информации и поврзување на региони со стратегии за паметна специјализација. Значи, во оваа смисла, целта на КП е да востанови како, во кој сооднос и со кој интензитет да биде инволвирана во справувањето со новите предизвици.²⁹³

Сите наведени области се јавуваат како засебни поткатегории предизвици. Така, на пример, КП фондовите веќе адресираат интеграција и други аспекти на имиграцијата, но и во рамки на овој домен, се постават дополнителни прашања, како тоа за евентуално потребно додатно финансирање кое би барало политичка разрешница и посебни преговори. Понатаму, ИКТ, иновациите и дигиталните вештини се различно развиени во различните региони и прашањето за нивната поддршка различно се адресира со слоевит пристап. Во овој контекст се и градовите во кои живее повеќе од 70% од населението во ЕУ кои го продуцираат најголемиот економски раст, па тоа го постават прашањето која е улогата која урбаната димензија треба да ја има во рамки на КП и како КП може да го поттикне растот, вработувањата и иновациите.²⁹⁴

Значи, сите овие различни поединечни општествени аспекти, односно општествени области и јавни политики содржат сопствени проблеми, но имаат директни импликации по КП, бидејќи таа ги опфаќа тие прашања. Такви се предизвиците во полето на вработувањето и работната сила на ЕУ како што се: фактот дека идната работна сила се намалува поради демографски промени; 2/3 од работоспособното население во ЕУ е вработено споредено со 70% во САД и Јапонија, со поголеми стапки на невработеност за жени, повозрасни работници и млади, како и исклученоста од пазарот на трудот на долгорочно невработените. Ваков тип на невработеност ги подложува тие лица на економски турбуленции, додека околу 80 милиони луѓе имаат ниски или основни вештини, а пак, доживотното учење им е најмногу од корист на пообразованите. Во овој контекст, 80 милиони лица беа ризична категорија и пред кризата, од кои 19 милиони деца и 8 % од работниците кои не заработуваат повеќе од прагот на сиромаштија.²⁹⁵ Во оваа

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ European Parliamentary Research Service, “The Post-2020 Challenges for the EU Cohesion Policy”, https://www.youtube.com/watch?v=M90P_VpkcXI.

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ European Commission, Communication from the Commission *EUROPE 2020, A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, 2020, 16.

смисла се надоврзуваат и одговорите од испитаниците од јавните консултации спроведени од ЕК. Тие сметаат дека предизвик е образованието и вработувањето и во таа смисла поддршката од ЕСФ би требало да биде повеќеслојна, поопфатна и да надминува еден програмски период, додека некои иницијативи би требало да бидат помалку рестриктивни во однос на нивните целни групи. Испитаниците го идентификуваат како проблематично и справувањето со климатските промени и други проблеми на животната средина, вклучувајќи енергетска транзиција. Други востановени проблеми од јавните консултации се оние кои се однесуваат на инклузивните трансрегионални, односно прекуграничните програми, административната оптовареност и туризмот.²⁹⁶ Исто така, испитаниците сметаат дека унапредувањето на социјалната инклузија и борбата со сиромаштијата е од големо значење за која цел сметаат дека односните иницијативи треба да бидат зголемени за над 20% од сегашните. Испитаниците поддржуваат поголема поддршка на мигрантите и мигрантските прашања.²⁹⁷

Едно од трајните клучни предизвици на КП е да се **востанови како да се поддржат ЕУ регионите кои заостануваат и покрај нивното досегашно обемно финансирање**. Ова претставува проблем на политичко пазарење како и преговори меѓу нето придонесувачите и нето корисниците.²⁹⁸ Тука се постава прашањето како КП да се врзе за економското управување во ЕУ и структурната реформска агенда. Овде се нагласува макроекономската меѓузависност која значи кохезивното финансирање да биде зависно од правилата за економско владеење во ЕУ, што води кон тензии меѓу економски постабилните и помалку развиените земји-членки.²⁹⁹ Дополнително, КП подобро функционира при одржливи макроекономски околности, додека кризите не му одат во прилог на ваквото инвестирање, особено во смисла на тоа дека најсиромашните земји можат да се најдат во ситуација да не можат да најдат/наменат комплементарни средства.³⁰⁰

Уште едно прашање од огромно актуелно значење е да се најде **правилниот сооднос на заштита на законитоста и правилното трошење, односно спречувањето на злоупотреба на европските средства, наспроти оптовареноста со бирократски процедури кои трошат ресурси**, временски, институционални и приватни. Имено, кохезивните расходи, заедно со оние за рурален развој се едни од областите од ЕУ буџетот за кои Судот на ревизори постојано констатира високо ниво на нерегуларности.³⁰¹ Во текот на претходните 3 програмски периоди, законодавците усвојуваа сè посложен систем на проверки и рамнотежа (checks and balances), насочен кон верификација на законитоста

²⁹⁶ European Union, *Support to Public Consultation on Cohesion Policy*, Final Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018, 8-9.

²⁹⁷ European Union, *Support to Public Consultation on Cohesion Policy*, Final Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018, 9.

²⁹⁸ European Parliamentary Research Service, "The Post-2020 Challenges for the EU Cohesion Policy", https://www.youtube.com/watch?v=M90P_VpkcXI.

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 9.

³⁰¹ *Ibid.*, 172.

и прописноста на расходите. Следствено, обемот, доменот и интензитетот на ревизорските активности, значително се зголеми. Како резултат на тоа, бројот на управувачки институции и вработените инволвирани во дејства на внатрешна контрола исто така се зголеми, како во земјите членки, така и во рамки на ЕК.³⁰² Наодите од ревизиите на судот покажуваат дека овие промени имаат придонесено за трендот на намалување на нивото на нерегуларности: за расходите од 2009, во рамки на програмскиот период 2007-2013, СР процени дека стапката на девијација е 3%. Ова е значително пониска стапка од онаа за 2000-2006, регистрирана во 2007 и 2008, кога најмалку 11% од расходите е проценето дека биле подложени на девијација. Во наредните периоди не се очекува повторно да се достигне ваква висока стапка.³⁰³ Дополнително, дистрибутивни политики општо, се очекува да бидат поподложни на политичка манипулација, а во западните демократии, алокацијата на инфраструктурни инвестиции и регионални грантови е утврдено дека е под влијание на државните службеници или соодветните надлежни кои имаат за цел максимизирање на нивниот изборен успех.³⁰⁴ Тоа е логиката за воведувањето сложени процедури на контрола од страна на ЕУ во однос на трошењето на средствата на КП.

Од друга страна пак, според Наодите од отворените јавни консултации спроведени од ЕК од јануари до март 2018 за кохезивните фондови, покривајќи ги и Европската помош за најзаостанатите, Европскиот фонд за глобализација и Европската програма за Вработување и социјални иновации, се потврдува дека општо, прекумерната бирократија го обременува процесот на реализација на мерките на КП. Имено, на прашањето во која мера конкретни пречки го спречуваат успешното реализирање на целите на фондовите/програмите, испитаниците, меѓу кои регионални и локални власти и бизнис и струкови здруженија ги идентификувале сложените процедури како најбитна пречка – 86%, потоа, обемените ревизии и контролни процедури како втора најбитна пречка – 68%, а треторангирана пречка е недостигот на флексибилност за реакција на непредвидливи околности – 60%.³⁰⁵ ЕК уште од 2016 веќе работеше на симплификација на процедурите со цел да им го олесни пристапот до кохезивните фондови на корисниците и УВ, како на пример, преку олеснето финансирање на мали и средни претпријатија, користејќи поедноставен начин за надомест на трошоците или поголема употреба на онлајн процедури.³⁰⁶ Декларативно, КП бележи обиди за симплификација уште од 1999, меѓутоа ефектите се дефицитарни со оглед на тоа што сè уште преоптоварените административни процедури ја намалуваат вредноста на вложените средства и делуваат демотивирачки на учеството на субјектите на кои најмногу им треба оваа политика.³⁰⁷ Во моментот, за наредниот програмски период 2021-2028, ЕК ги има издадено стратешките документи со

³⁰² *Ibid.*

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ ed. J. Bachtler *et al.*, 221.

³⁰⁵ European Union, *Support to Public Consultation on Cohesion Policy*, Final Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018, 6.

³⁰⁶ European Parliamentary Research Service, “The Post-2020 Challenges for the EU Cohesion Policy”, https://www.youtube.com/watch?v=M90P_VpkcXI.

³⁰⁷ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 10.

предвидени симплификации кои допрва треба да се востанови дали ќе дадат резултат. Досега, критиката за оптовареност и нефлексибилност на процедурите, административните барања и тешкиот контролен пакет е сериозна и константна пречка и покрај наведените претходни обиди за симплификација на КП.

Како посебно, се постава и прашањето за **методологијата за распределба на фондовите на КП** – дали треба да се продолжи алоцирањето според БДП пер capita или според други индикатори кои доловуваат социјален напредок. Ова е навидум техничко прашање, меѓутоа може да определи кој ќе има придобивка од фондовите. БДП се менува од земја до земја, па социјалните индикатори би можеле да бидат корисни за откривање на вистинските предизвици со кои се соочуваат регионите. Еден од често сугерираните алтернативни индикатори е индексот за социјален развој кои ги зема предвид основните човекови потреби, основите на добросостојбата и можностите.³⁰⁸

Постојат предизвици и во поглед на реализацијата на КП и на домашно ниво и во однос на интеракцијата помеѓу националните, субнационалните и европските власти. Имено, предизвик претставува и менаџирањето со ресурсите на КП кое станува сè посложено и го доведува во прашање ефективното спроведување на КП и нејзиниот легитимитет меѓу засегнатите страни.³⁰⁹ Така, во однос на **националните и регионалните оперативни програми, можни се тензии меѓу секторските министерства, генералните директорати и локалните власти во рамки на регионот каде политичарите се обидуваат да фаворизираат одобрување на проект за лична корист на избори, значи, процесот има јака политичка компонента.**³¹⁰ Дури и ако државата е на повисоко ниво на демократија и процес на донесување одлуки, самите регионални власти можно е да се проблематични, со оглед на тоа што голем број европски региони политички се однесуваат како земји во развој. Имено, во истражување спроведено од Лаблин, востановено е дека регионалните политички партии имаат тенденција кон занемарување на општото добро и во недостиг на капацитети да испорачаат реални резултати, прибегнуваат кон употреба на културни, јазични или етнички теми за прикривање на нивната политичка неспособност.³¹¹

Во овој контекст, домашното кофинансирање во земји со послаби институционални и други капацитети е проблематично и има региони кои ги користат кохезивните фондови за области кои не се нужно врзани за развојот или пак имаат долгорочна оправданост. За периодот 2007-2013, ЕК се согласи да го намали придонесот на националните влади на 7% за Грција, 10% за Шпанија, 17% за Португалија и 23 % за Италија, редукции кои подоцна ќе го намалат импактот на КП.³¹² Во вакви земји со макроекономски неурамнотежености и со потреба за фискална консолидација, имплементацијата на КП е

³⁰⁸ European Parliamentary Research Service, “The Post-2020 Challenges for the EU Cohesion Policy”, https://www.youtube.com/watch?v=M90P_VpkcXI.

³⁰⁹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 122.

³¹⁰ *Ibid.*, 44.

³¹¹ Повеќе во: D. Lublin, *Minority Rules: Electoral Systems, Decentralization and Ethnoregional Party Success*, Oxford University Press, New York 2014.

³¹² ed. S. Piattoni, L. Polverari, 243.

исправена пред повеќе пречки меѓу кои одредени структурни слабости, сè поголеми потешкотии за пристап кон надворешно финансирање и ограничен фискален простор за јавни инвестиции (како и за обезбедување национално кофинансирање).³¹³ Дополнително, прецизноста на податоците и ограничувањата на капацитетите (во рамки на телата за имплементација, проектните носители и општо, заедницата на евалуатори) продолжува да биде проблем во одредени земји, а се јавуваат и нови предизвици врзани за потребата за спроведување евалуации, како што се евалуации базирани на теорија и на спротиставени факти кои бараат различни вештини од оние вклучени во претходните периоди како во 2007–2013.³¹⁴

Во однос на сите горенаведени поопшти и поконкретни предизвици на КП, ЕУ вложува сериозен научен пристап да востанови кои од нив се оперативни приоритетни, кои системски, како и на кои може да се примени научниот пристап, а за кои е потребно политичко внимание и преговарачки ангажмани во рамки на системот на мултиlevel одлучувањето. Ова укажува на сложеноста на проблемите и константната потреба да се адресираат прашањата на КП од страна на сите засегнати страни.

7. Економска филозофија, аспекти и импакт на кохезивната политика

7.1. Вовед

После економската криза и нејзиното нужно проследување со разнонасочни политички ставови, односно интензивираната политичка фрагментација, се **доведуваат во прашање придобивките** од одредени јавни политики на ЕУ, меѓу кои и КП.

КП е иницијално замислена како **средство за противтежа на регионалните диспаритети кои неизбежно произлегуваат од пазарниот систем**. Еквилизаторската и редистрибутивна функција на КП се однесува како на различните капацитети за развој на регионите, така и на промените на приликите во внатрешно-политичките сектори и на практичните потреби кои произлегуваат од нив.³¹⁵ Првобитно, главниот фокус на КП беше на инвестиции за физички капитал, особено за транспортна инфраструктура, а примарната цел беше **економска конвергенција**. Овој пристап, проследен од политичка и академска критика, градуелно го смени фокусот од редистрибуција кон алокација и од големи инфраструктурни инвестиции кон помалка инфраструктура (наука и развој, образование) и кон подиверзифицирана мешавина на инвестиции; додека последните реформи, стимулирани од извесен број влијателни придонесувачи, ја сменија стратешката ориентација на КП кон посеопфатни и **интегрирани интервенции**.³¹⁶ За последниот програмски период 2014–2020, односно за неговата правна рамка на СФ, јавните инвестиции беа средиште на преговорите. Една од главните цели поставени при овие

³¹³ *Ibid.*, 187.

³¹⁴ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 46.

³¹⁵ European Commission, 2014, 11.

³¹⁶ M. Di Cataldo, V. Monastiriotis, “Regional Needs, Regional Targeting and Regional Growth: An Assessment of EU Cohesion Policy in UK Regions”, *Regional Studies* 54-1/2018, 35-47, 5.

преговори беше да се подобри конзистентноста меѓу Фондовите и европското економско управување со цел да се осигури дека ефективноста на јавните расходи финансирани од овие фондови е поткрепена од квалитетни економски политики.³¹⁷ Имено, поддржана од Германија и Франција, ЕК предложи макроекономски условености на сите КП фондови со цел да се осигура дека однесувањето на земјите членки ќе биде согласно препораките на европското економско управување. Меѓутоа, во некои земји на централна, источна и јужна Европа, буџетските трансфери на ЕУ станаа единствен извор на јавни инвестиции, со тоа давајќи ѝ уште поголемо значење на улогата на КП.³¹⁸

Денес, **приоритетите на КП се меѓусебно конкурентни**, односно нивното помирување е дискутабилно. Од една страна се четирите приоритетни цели за периодот 2014-2020 кои сигнализираат дека „инвестицискиот инструмент“ на ЕУ е дизајниран да ја насочува ЕУ кон економија базирана на знаење и водена од иновации која би требало да **биде глобално конкурентна**. Од друга страна, обврската од Договорот да се **намалат диспаратите** и географската концентрација на трошење на помалку развиените региони значи дека **регионалниот развој** е проминентен.³¹⁹ Ваквата амбиција да се конципира многуаспектна политика која промовира „**конвергенција, конкурентност и соработка**“ **низ целата ЕУ е соочена да се справува токму со комплексноста на оваа цел.**³²⁰ Поради ова, разновидни научни профили имаат направено многубројни анализи во однос на КП, односно на нејзините цели, инструменти, оправданост, ефективност, ефикасност и додадена вредност.

Со оглед на тоа што КП има доминантна економска димензија, од исклучителна битност е да се направи преглед на која економска теорија и модели почива, од кои економски аспекти може да се анализира, кои се поединечните околности во кои функционира и на кои понатаму таа влијае, и кои се факторите кои влијаат на успешноста на КП. Сепак, она што зазема **централно место во анализата е дали КП има позитивен економски импакт и на кој начин се сфаќа истиот, како и односните фактори на влијание.**

Дополнително, во однос на прашањето **дали КП е оправдана**, истата се толкува на два начина – **дали продуцира соодветни ефекти на ниво на голема економија**, т.е. на ниво на цела ЕУ, тука вклучувајќи и дали обезбедува т.н. **додадена вредност** која земјите членки не би ја обезбедиле доколку прашањата кои потпаѓаат под оваа јавна политика би им припаѓале ним, на национално ниво, и второто прашање е врзано за квалитативните и квантитативните ефекти од јавната политика **по поединечни држави, па и региони**. Првиот аспект го докажуваат бројни студии и претставува дел од официјалното рацио на Европската комисија како стручно тело за креирање и развивање на оваа политика.

³¹⁷ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, xxii.

³¹⁸ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 128.

³¹⁹ *Ibid.*, 58-59.

³²⁰ N.F. Dotti, “Unwritten Factors Affecting Structural Funds: The Influence of Regional Political Behaviours on the Implementation of EU Cohesion Policy”, *European Planning Studies* 24-3/2016, 3.

Вториот аспект е потежок за анализа, поради влијанието на комплексни фактори и недостатокот на доволно прецизен мерен модел, но особено поради економската хетерогеност на европските региони и многубројните национални фактори на влијание.

Критиките на КП постојат од самиот нејзин зародиш, а дебатата за оправданоста и потребата на КП како политика на ниво на ЕУ се интензивираше за време на преговорите за буџетот по 2020. Излегувањето на ОК од Унијата, нето придонесувач во ЕУ буџетот и зголемените притисоци од националистички и европскептични партии во повеќе земји членки се едни од причините за подгревање на ваквата дебата која кулминира со предлогот за ренационализација на КП со цел да се „ослободат одредени паневропски политики и да се прави помалку, но поефикасно“, како што изјавува тогашниот Претседател на Европската комисија Жан Клод Јункер.³²¹

Сепак, и покрај ваквите негативни влијанија по КП, после преговарачкиот период и усвојувањето на документите за идната КП (2021-2027), таа сè уште останува политика на ниво на ЕУ, меѓутоа несомнено се поставата прашањата од континуирана битност во однос на нејзината **суштина, каузалитети, еволуција и ефективност**, поради што наредната секција ќе направи обид за расветлување на овие аспекти, после краткиот теоретски приказ.

7.2. Економска теорија и модели за КП

Постојат повеќе економски теории и модели низ чија призма се анализира ефективноста, како и факторите на влијание на КП. Сепак, во оваа секција би се спомнале **само мал дел од нив и тоа од илустративна природа**. Она што е вредно да се нагласи е дека во последно време, најпроминентна парадигма за анализа на КП е Новата економска географија (НЕГ). Од друга страна, извесен број на студии кои го проценуваат импактот само на економска основа, не се суштински соодветни на целите и мултиаспектната позадина на КП, па притоа постојат предизвици како едностраност или неконзистентност меѓу различните модели за пресметки и покрај големите сличности меѓу нив.

Така, на пример, според неокласичниот модел на раст, економската интеграција ја унапредува конвергенцијата, па не постои потреба од регионална политика.³²² Со тек на време, употребата на хипотезите на неокласичниот модел на раст опадна, а се развија други³²³, меѓу кои, спротиставениот модел на Новата економска географија тврди дека економските интеграции водат кон регионални нееднаквости и дивергенција.³²⁴

Понатаму, авторите Фијаски, Лавец и Паренти ја проценуваат ефективноста на КП во регионите на ЕУ 12 во периодот 1991-2008 врз база на моделот на просторен развој кој овозможува идентификација на директните и индиректните ефекти на ЕУ фондовите

³²¹ R. Crescenzi, M. Giua “Don’t blame Brussels if you don’t benefit from EU Cohesion Policy!”, <https://european.economicblogs.org/voxeu/2019/giua-dont-brussels-dont-benefit-eu-cohesion-policy>.

³²² ed. J. Bachtler *et al.*, 55.

³²³ A. Fedajev *et al.*, “Has COVID-19 Pandemic Crisis Changed the EU Convergence Patterns?”, *Economic Research – Ekonomska Istrazivanja*, Routledge Taylor&Francis Group, 2021, 3.

³²⁴ ed. J. Bachtler *et al.*, 56.

врз растот на БДП по работник.³²⁵ Слично, според моделот на Солоу, економскиот раст е дефиниран од трудот, капиталот (ТФП – тотален фактор на продуктивност) и технолошкиот развој.³²⁶

Близок до современите анализи на КП е Хиршмановиот пристап за развојот, чија појдовната претпоставка е дека потенцијалниот успех или неуспех на развојна политика во смисла на економски перформанси е врзана за множеството позадински меѓусебно поврзани фактори кои се очекува да бидат унапредени од страна на државните актери, вклучувајќи: 1. институционални решенија за планирање на развојот, 2. избори на економските политики, вклучувајќи и инвестиции од релативен приоритет, 3. административна промена на актерите вклучени во фазата на имплементација. Наводно, една развојна политика треба да ги поседува сите овие карактеристики со цел да го максимизира својот потенцијал за позитивен економски импакт и треба да е тесно врзана за истите.³²⁷

7.3. Дефиниција на импакт/ефективност на КП и методолошки прашања за востановување и мерење/анализирање на импактот на КП

Со оглед на сложеноста на КП, се поставува прашањето кога сметаме дека оваа политика е **ефективна, односно што претставува импакт на КП, како се сфаќа истиот согласно конкретна реалност, колкав е и како се мери.**

Отворањето на пазарите и зголемувањето на конкурентноста води до појава на регионални диспаритети, па ЕЗ нужно воведуваат одредба за **ублажување на ваквата состојба со цел да се зачува хуманата, односно социјалната** димензија на европскиот стандард. Исто така, макроекономските политики најдобро функционираат при високо хармонизирани регионални прилики каде **циклусите се воедначени** и можноста за асиметрични шокови помала. Во оваа смисла, импактот на КП генерално би можел да се анализира како остварување на целта за економска и територијална кохезија, односно **намалување на регионалните диспаритети, а ваквата кохезија најмногу се сфаќа како конвергенција на БДП.**³²⁸ Ваквата дефиниција произлегува од базичната Договорна одредба за КП и е особено разработена од поранешни студии кои анализираат дали КП успеала во намалувањето на диспаритетите меѓу регионите на ЕУ.³²⁹ Во овој случај најчесто се земаат апсолутни бројки или БДП на регионите како мерило за ефективноста на КП. Некои автори се осврнуваат на аспектот дека ефективноста на КП од аспект на надминување на развојни диспаритети е битно прашање.³³⁰ Следствено, како мерило најчесто се зема **стапката на развој на регионите.** Во сличен контекст, некои студии го анализираат развојот и конвергенцијата преку овие индикатори не само на регионите туку

³²⁵ D. Fiaschi, A. M. Lavezzi, A. Parenti, 1.

³²⁶ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 346.

³²⁷ M. Casula, “Under which Conditions is Cohesion Policy Effective: Proposing a Hirschmanian Approach to EU Structural Funds”, *Regional and Federal Studies* 31-4/2020, 541-567, 2.

³²⁸ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 330.

³²⁹ U. Fratesi, F.G. Wishlade, 818.

³³⁰ ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 12.

и на земјите членки на ниво на ЕУ, а некои по категории земји (богати и посиромашни, постари и понови членки итн). Во последните декади, голем корпус литература беше фокусиран на ефективноста на КП и нејзиниот импакт на регионалниот развој, интерпретиран главно во смисла на БДП пер capita и раст на вработеност. Меѓутоа, доказите за агрегатен позитивен ефект на КП финансирањето и економскиот просперитет, се различни од студија до студија.³³¹ Студиите понатаму сè повеќе се конкретизираат, па како еден пример за ваквите сфаќања е и она на Мол и Хаген според кое импактот на КП се мери според тоа дали Структурните фондови имале значајно влијание на развојот на регионите, што пак, зависи од природата на оперативните програми.³³²

Меѓутоа, постои став дека употребата на намалувањето на диспаратите меѓу побогатите и посиромашните региони на ЕУ како индикатор за успешноста на политиката е ограничувачки.³³³ Сепак, БДП-то, (односно стапката на раст) е само поединечен индикатор, а политиката е комплексна, па дури и самата одредба која ја дефинира КП се однесува на социјални, територијални и економски диспаритети, па се поставува прашањето дали е можно да се измери ефективноста, односно влијанието на оваа политика на посоефициран начин, земајќи предвид повеќе секторски, територијални, општествени и временски фактори.

Една од главните линии на посовремените истражувања на КП, повторно ја поставува старата парадигма дека КП е **ефективна, односно успешна доколку диспаратите меѓу регионите се намалени.**³³⁴ Меѓутоа, ова се разложува понатаму на следните аспекти:

- дали КП продуцирала позитивен импакт врз регионите на ниво на цела ЕУ кој е дополнителен и без кој тие не би се развиле во таа мера?
- **дали сите земји членки имаат придобивки од КП или пак регионалниот импакт е постојано диверзифициран помеѓу земјите?**³³⁵

Според ова сфаќање, доколку не постои позитивен импакт на КП на ниво на целата ЕУ, тогаш не би можело да се смета дека политиката ја има ваквата додадена вредност. Од друга страна, доколку постојат паневропски ефекти, но регионите кои добиваат од КП имаат придобивки од оваа политика само во некои од земјите, а не и во други, тогаш, ова би укажувало дека КП сама за себе функционира, а различностите во приоритети, имплементација и управување помеѓу земјите членки фундаментално го менуваат конечниот исход.³³⁶ Значи, се поставува прашањето дали треба прашањето за импактот на КП да се однесува севкупно на ЕУ, односно на агрегатно земени состојби или пак да се

³³¹ J. Bachtroegler, U. Fratesi, G. Perucca, "The Influence of the Local Context on the Implementation and Impact of EU Cohesion Policy", *Regional Studies* 54-1/2020, 21-34, 21.

³³² ed. S. Piattoni, L. Polverari, 434.

³³³ *Ibid.*, 451.

³³⁴ T. Hagen, P. Mohl, 2.

³³⁵ R. Crescenzi, M. Giua "Don't blame Brussels if you don't benefit from EU Cohesion Policy!", <https://european.economicblogs.org/voxeu/2019/giua-dont-brussels-dont-benefit-eu-cohesion-policy>.

³³⁶ *Ibid.*

анализира парцијално, согласно одредени околности, понатаму по сектори, цели на КП, региони, држави или групи држави.

Според друга линија на сфаќање за КП, оваа политика мора да ги остварува целите на **еднаквост и ефикасност** – таа мора да покаже дека ги употребува јавните ресурси во најдобра можна мера.³³⁷

Слично сфаќање е она кое импактот на КП го врзува за вкупниот јавен влог во оваа политика и можноста за негова апсорпција и остварување на поединечни цели. Имено, според Мусјалковска, Ицак и Потлука импактот на КП за 2014-2020 би бил пресметан во алоцираните 450 милијарди евра земени како **чиста бројка**, односно инпут. Ваквата голема интервенција има потреба од ефективна висока апсорпција и постојани успеси во постигнувањето на **зацртаните цели**.³³⁸ За 7 од 28 земји на ЕУ, за периодот 2015-2017, КП зазема над 50% од вкупните јавни инвестиции. Меѓутоа, како што нагласува Бахтлер, едноставна алокација на финансии не значи раст. Така на пример, едно истражување покажува дека за Полска, инвестициите за 2007-2013 кои директно се влеваат во полската економија можат да бидат проценети на околу 2,5% од БДП, но инвестирањето во широк спектар наместо во про-развојни проекти не остава траен ефект на растот на полската економија.³³⁹

Бахтлер, Берковиц, Харди и Муравска импактот на КП го толкуваат **синтетично**, па сметаат дека истиот се однесува на: „способноста на КП да го унапреди економскиот развој и конвергенција помеѓу европските региони, да го намали јазот помеѓу поразвиените и помалку развиените области и да го унапреди целокупниот урамнотезен развој на ЕУ, да ги намали диспаратите помеѓу развојните нивоа на различните региони и да ја зајакне економската, социјалната и територијалната кохезија.“ За овие аспекти сметаат дека не постои консензус на научната мисла, односно зависно од одредена концептуална рамка и од одредени клучни методолошки избори, различни студии доаѓаат до контрадикторни заклучоци.³⁴⁰

Едно поинакво методолошко прашање е после **колку време** би требало јавната политика да ги продуцира ефектите, односно би можел да се измери или анализира импактот. Секоја јавна политика функционира со одреден продолжен временски јаз, меѓутоа ваквото временско продолжување е подолго за јавни политики со структурни ефекти. Импактот на КП врз развојот не се јавува нужно веднаш, може да му требаат и повеќе од 3 години да се пројави.³⁴¹ Имено, многу од проектите се долгорочни и имаат за цел да ја афектираат структурата на економиите, начинот на кој функционираат бизнисите и поединците, а целат и да ги зајакнат капацитетите за да го одржат развојот. Согласно ова, ефектите на подобрени економските перформанси се материјализираат после одреден

³³⁷ “The EU Cohesion Policy: what works and where?” Lecture and PPP of Prof. Riccardo Crescenzi, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/crescenzi.pdf, 8.

³³⁸ ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 11.

³³⁹ ed. J. Bachtler *et al.*, 39-40.

³⁴⁰ *Ibid.*, 21.

³⁴¹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 434.

број години, а податоците за нивно утврдување стануваат достапни уште подоцна.³⁴² Дополнително, одредени податоци за инвестициите на КП и не бележат толку јасен пресек. Бахтлер го нагласува овој проблем, тврдејќи дека не е сосема јасно што е потрошено, каде и колку, што значи дека **не постојат континуирани бази** на податоци за трошењето. Впрочем, и различни автори, обработуваат различни периоди на имплементација на КП кои не нужно се поклопуваат со програмските периоди. Сепак, од исклучително значење е тоа што во текот на изминативе 25 години, **сè подобро се документираат** конкретните продукти од КП како создадени работни места, востановени бизниси или обучени работници. Некои последни анализи индицираат дека импактот на КП се зголемува со тек на време, со што поголем е во последните програмски периоди, во дел поради механизмите на **осознавање на политиката**.³⁴³

Навраќајќи се на горното прашање дали ефективноста на КП би требало да се анализира агрегатно за цела ЕУ или парцијално, економистите и политиколозите сè повеќе се инclinирани кон тоа да ги анализираат „условувачките фактори“ кои објаснуваат во кој контекст, каде, кога и на кој начин КП е ефективна, наместо да го проценуваат „вкупниот импакт“ на структурните интервенции.³⁴⁴ **Ова обезбедува увид во тоа што би можело да придонесе во креирањето на политиката, односно под кои околности КП би била поефективна.**³⁴⁵

Најголемиот број постоечки студии употребуваат **контра-фактички техники** со цел да се заклучи дали КП има позитивен ефект на раст и вработување. Истите овие истражувања, како што е погоре спомнато, укажуваат дека позитивните ефекти се зависни од на пример, локални и политички услови како што е капацитетот за апсорпција на фондови, локалниот контекст и интензитетот на третманот на прашањето.³⁴⁶

Од друга страна, **доказите за КП варираат низ националните и регионалните контексти**³⁴⁷ и **постојат и географски околности на условеност на КП**. На пример, различни делови од КП функционираат на различни географски скали. Илустративно, Кохезивниот фонд се алоцира на ниво на земјите членки кои се слободни да го потрошат на проекти од животна средина и транспорт на географска локација било каде во земјата. Програмите за прекугранична соработка, од друга страна се дефинирани на ниво на НУТС 3, вклучувајќи делови од региони, што значи во најголем број случаи се преклопуваат со други програми.³⁴⁸

Друг аспект е тоа што импактот и значењето на КП се **различни за различни региони**, односно нивното финансирање претставува значаен дел од БДП-то на помалку

³⁴² European Commission, 2014, 213.

³⁴³ U. Fratesi, F.G. Wishlade, 819.

³⁴⁴ M. Casula, 5.

³⁴⁵ U. Fratesi, F.G. Wishlade, 817

³⁴⁶ R. Crescenzi, M. Giua, 2.

³⁴⁷ M. Di Cataldo, V. Monastiriotis.

³⁴⁸ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 445.

развиените региони, додека во поголемиот дел на европските региони е речиси занемарлив или тешко препознатлив.³⁴⁹

Доколку се мери импактот на КП **по цели**, исклучително релевантна е студијата на Хаген и Мол кои ретроактивно ја анализираат КП. Имено, од 1989 до 2007 КП ги адресира регионалните проблеми под различни цели и ваквите цели ги рефлектираат клучните приоритети на ЕУ расходите, па оттаму мотивот за анализа на најбитните цели на КП, односно оние на кои се алоцира најголем дел од Структурните фондови. Имено, најбитната цел досега е да се поддржат заостанатите региони (регионите од Целта 1), што зазема отприлика 75% од вкупните Структурни фондови. Од 2007, КП се врзува за 3 (преуредени) цели од кои Конвергенција – поранешна цел 1, претставува 87% од вкупните плаќања на КП и служи за поддршка за раст и креирање на работни места во најмалку развиените земји членки и региони (БДП пер capita да биде помал од 75% од просекот на ЕУ), додека веќе за целта Конкурентност и вработување (поранешна цел 2) се алоцираат 15,8% од СФ.³⁵⁰ Плаќањата за регионите од Цел 1 го имаат поддржано регионалниот економски развој, но плаќањата за регионите од Цел 2 и Цел 3 немале некои позначајни ефекти во однос на стапките на развој.³⁵¹

Доколку се земат предвид **секторските ефекти** на КП, Крешенци и Џуја сметаат дека таа има најпозитивен ефект на растот и вработувањето.³⁵² Од друга страна, од Извештајот на ЕК од јавните консултации произлегува дека најистакнатата додадена вредност на КП во споредба со националните политики е територијалната соработка, односно трансационална и прекугранична соработка, размена на знаење и добри практики со особена придобивка за заостанатите региони каде заедничките мерки се применети со некои од поразвиените региони на тој начин зголемувајќи ги капацитетите за справување со предизвици во областа на енергетската безбедност, адаптација на климатските промени, управување со води и заштита на биодиверзитетот.³⁵³ Други позитивни точки на оваа студија во оваа смисла се подобrena општествена интеграција, иновации, повисоки институционални стандарди, преку обемно ЕУ финансирање, економска и територијална кохезија – испитаниците се вртат околу идејата дека преку ова финансирање, ЕУ ги ублажува негативните ефекти на глобалната економска криза кои би биле далеку посериозни без поддршката на ЕУ.³⁵⁴ Уште една придобивка од КП е соработката меѓу управувачките власти во земјите.

Од аспект на **изворите**, доказноста и параметрите за мерливост на импактот на КП, првенствено, постојат квантитативни информации за директните исходи од проектите и мерките поткрепени со физички индикатори кои се мониторирани од страна на УВ

³⁴⁹ *Ibid.*, 455.

³⁵⁰ T. Hagen, P. Mohl, 3.

³⁵¹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 434.

³⁵² R. Crescenzi, M. Giua “Don’t blame Brussels if you don’t benefit from EU Cohesion Policy!”, <https://european.economicblogs.org/voxeu/2019/giua-dont-brussels-dont-benefit-eu-cohesion-policy>.

³⁵³ European Union, *Support to Public Consultation on Cohesion Policy*, Final Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018,7.

³⁵⁴ *Ibid.*,8.

одговорни за програмите. Индикаторите се вообичаено во форма на продуциран ефект (како на пример, број на нови бизниси кои биле потпомогнати да се востановат, должината на изградениот пат или пруга или број на обучени лица) или пак, резултати кои се покачиле (како на пример, времето или трошоците кои се штедат како резултат на нова градска обиколница, бројот на лица поврзани со главен одвод и ефективен систем за третирање отпадни води или број на лица кои биле обучувани и успеале да најдат работа).³⁵⁵ Второ, постојат докази од евалуации на конкретни програми или интервенции од одредени области на политиката (како што е поддршка за развој на фирми) кои се насочени кон процена на ефективноста на обезбеденото финансирање при постигање и на непосредната цел на мерката (како што е зголемување на инвестициите на поддржаните компании или нивниот трошок за ИиР) и на пошироката цел на зајакнување на развојниот потенцијал на односните места (на пример, преку зголемување на конкурентноста на бизнисите лоцирани таму или на вештините на работната сила). Трето, постојат докази од макроекономски модели чија цел е да се долови начинот на кој економиите функционираат со цел да се процени ефектот на КП и програмите кои таа ги поддржува, главните економски варијабли, поконкретно БДП, вработување и трговски перформанси.³⁵⁶ Тоа го прават преку симулација на начинот на кој економијата би се развивала (или е веројатно дека би се развивала во иднина) во отсуство на КП што понатаму може да се спореди со начинот на кој фактички се развила (или има проекции да се развие). За да се постигне тоа, потребно е во моделот да се инкорпорираат докази од евалуации и други студии и за непосредните и за пошироките ефекти на интервенциите на политиката за инвестиции за фирми, РТДИ, вештините и продуктивноста на работната сила како и на бизнисите, намалувањето на транспортни трошоци како резултат од нови патишта, пруги и друга изградена инфраструктура, итн. Исто така, постојат помали независни истражувања кои претежно употребуваат економетриски техники за процена на севкупните ефекти на КП за регионален развој. Сите четири извора се битни за процена на севкупниот импакт на КП и нејзините цели.³⁵⁷ Сепак, податоците секогаш се однесуваат на претходен период, а и по правило не се сосема целосни со оглед на тоа што програмите и ефектите завршуваат во идни моменти, долго по завршувањето на примената на предвидените мерки од КП.

Според приложеното, основните стандардни линии по кои се движат методолошките и дефинициски сфаќања бележат извесна хетерогеност. Меѓутоа, и покрај извесната разлика во базично сфаќање на дефинициската одредба за КП, разликата во мерила, условености, мерливи ефекти и композициски целини при анализата на импактот, всушност од множеството студии, би можело да се извлече дека и покрај тоа што дел се меѓусебно контрадикторни, сепак, најголемиот дел од нив се комплементарни и ја

³⁵⁵ European Commission, 2014, 213.

³⁵⁶ European Commission, 2014, 213.

³⁵⁷ *Ibid.*, 213-215.

сочинуваат вкупната слика за импактот на КП, подетално прикажана во долната анализа во однос на видот, степенот и поткатегиите на импактот.

7.4. Детална анализа на импактот на КП

Сфаќањата за тоа дали КП има вистински импакт врз економските перформанси на земјите членки се разнородни³⁵⁸ во однос на степенот на ефективноста на КП,³⁵⁹ односно на економските резултати кои се постигнати со интервенциите на Структурните фондови.³⁶⁰

Разни автори кои ја обработувале оваа материја компаративно, правеле обиди за систематизација на различните видови студии, а таков обид е направен и во кохезивните извештаи на КП. Така, ваквите заложби укажуваат на тоа дека околу **половина од студиите имаат востановено значителни позитивни ефекти на КП на развојот на ЕУ, додека ¼ наоѓаат позитивни**, но помалку изразени ефекти и не во сите случаи. Околу ¼ од студиите не востановуваат позитивни ефекти или пак, востановуваат статистички незначајни ефекти. Сепак, најголем број од овие студии се објавени во периодот од 1996 до 2004 кога достапните податоци се помалку и покриваат пократки периоди. Големото мнозинство на студии објавени после 2005 кои се базирани на поголеми бази податоци и кои покриваат подолги периоди наоѓаат дека КП има широки позитивни резултати. Иако повеќето студии наоѓаат дека КП има помогнато да се намалат регионалните диспаритети во смисла на економски перформанси, тие исто така заклучуваат дека ефектите не се униформни и дека многу различни фактори влијаат на успешноста на КП во конкретен контекст како и на големината на ефектот. Бидејќи ова е една од најбитните фокусни точки на трудот, ќе се направи подлабинска компаративна анализа на различните видови и степени на импакт.

7.4.1. Позитивен импакт

Зависно од предметот на истражување и различните сфаќања за тоа како треба да се дефинира и мери импактот, постојат различни процени во однос на позитивниот импакт на КП, па така, во овој труд истите се систематизирани во неколку категории, односно, може да се зборува за позитивен импакт на КП врз регионалната конвергенција, врз регионалниот раст, за позитивни квантитативни економски ефекти, за позитивни ефекти врз земјите и регионите за време на и после кризата, односно за КП како ублажувач на кризата, за додадената вредност на КП односно контра-фактичките анализи, за позитивен импакт по држави, региони, сектори и цели, како и за други видови позитивни ефекти.

³⁵⁸ ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 119.

³⁵⁹ M. Casula, 5.

³⁶⁰ N.F. Dotti, 3.

7.4.1.1. Регионална конвергенција

Преовладува гледиштето кое потврдува дека КП имала главна улога во **намалување на регионалните диспаритети**, односно во насока на **регионална конвергенција**. Такви се на Моле 2007; Сотириос и Цијапа 2015; Медеирос 2017³⁶¹ на Леонарди 2005, Мајнос и други 2014.³⁶² Овде спаѓаат и оние кои сметаат дека КП има и позитивен импакт на **регионалната конкурентност** – Армстронг и Тејлор 2000, Бојгелсдијк и Ајфингер 2003, Буајад Ага и други 2013.³⁶³ Во конкретни случаи, интервенциите на ЕУ биле инструментални во ослободување на регионалните потенцијали (Капелен и други 2003, Пике и други 2006).³⁶⁴ Главниот застапник на ставот дека КП има позитивен економски импакт е ЕК која во нејзините редовни извештаи ги претставува доказите за позитивниот импакт на структурните интервенции, а пред сè во најсиромашните региони.³⁶⁵

Во однос на севкупниот ефект на КП, постарите студии заклучуваат дека постои значаен степен на **конвергенција на приходи** во ЕУ, а најентузијастичната процена е содржана во скорешна евалуација на Светска банка на европскиот економски модел, според кој ЕУ е вистински генератор на конвергенција.³⁶⁶

Леонарди (2006) пак, заклучува дека КП помогнала да ги намали **социо-економските диспаритети** меѓу јадрото и периферијата на Европа.³⁶⁷

Од оваа плејада, за илустрација би издвоиле 2 анализи. Едната е од **2008, на Еспости и Бусолети** кои анализирајќи ја условената конвергенција на 206 региони, го имаат проценето импактот на КП за кохезијата на региони кои потпаѓаа кон Цел 1. Според нивните пресметки, КП имала значителен импакт на **регионалната конвергенција** – во 1995, 70% од развојните диспаритети во ЕУ ги рефлектирале диспропорциите помеѓу земјите на ЕУ, а остатокот биле чисти регионални диспаритети, додека овој сооднос паднал на 45% во 2005. Во ЕУ-15, оваа бројка паднала од 55% во 1980 на само 14% во 2005.³⁶⁸

Другата е на Хаген и Мол кои укажуваат на **мал ефект на конвергенција** на сите или барем на некои европски региони (1). Според нив, КП може да се подели на најмалку 2 режима на политиката: пред и по 1989. Пред 1989, ЕУ буџетот бил имплементиран на годишно ниво и регионалната политика се фокусирала на ЕФРР каде главните корисници биле Италија, ОК, Франција и Грција. По усвојувањето на ЕЕА 1987, регионалната политика беше алоцирана во рамки на повеќегодишни програмски периоди, насочен кон повеќе земји и региони.³⁶⁹

³⁶¹ M. Casula, 5.

³⁶² ed. S. Piattoni, L. Polverari, 463.

³⁶³ N.F. Dotti, 3.

³⁶⁴ *Ibid.*

³⁶⁵ M. Casula, 5.

³⁶⁶ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 463.

³⁶⁷ U. Fratesi, F.G. Wishlade, 818.

³⁶⁸ ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 12-13.

³⁶⁹ T. Hagen, P. Mohl, 2.

Според ова, може со висок степен на сигурност да се заклучи дека КП одиграла позитивна улога во намалување на регионалните диспаритети.

7. 4.1.2. Регионален раст и квантитативни економски ефекти

Повеќе студии укажуваат на позитивните ефекти на КП врз **регионалниот раст**, како Дал’ерба 2005, Рамахо, Маркез, Хјуингс и Салинас 2008,³⁷⁰ Де ла Фуенте и Вивес 1995, Капелен и други 2003, Инт Велд 2007, Гакова и други 2009, Ферара и други 2010, Бекер и други 2012, Грцилацо и Родригез Посе 2013, Пелегрини и други 2013.³⁷¹ Според анализата на Меккан 2015 повеќе од 3/4 од студиите го демонстрираат позитивниот ефект на КП врз економијата на територијалните единици.³⁷²

Некои автори од поумерена провиниенција укажуваат дека економетриските студии наоѓаат позитивен, но по правило мал импакт на СФ врз **регионалниот раст**, особено на помалку развиените региони.³⁷³ Сепак, и според нив, неколку студии заклучуваат дека КП е ефективна и дека треба да продолжи да се концентрира на поддршка на помалку развиените региони или пак, дека е умерено ефективна. Други студии заклучуваат дека ефективноста на КП се има подобро.³⁷⁴

Голем дел од студиите на европско ниво врзуваат уште еден или повеќе елементи со подобрувањето на економскиот раст. Така, некои заклучуваат дека на ниво на ЕУ **импактот на КП е позитивен во однос на економскиот раст и вработувањето** – Крешенци и Џуја 2018, Бекер, Егер и фон Ерлих 2013 и 2013, Пелегрини, Бусило, Мучигросо, Тарола и Терибле 2013, **како и на иновациите и транспортната инфраструктура** – Ферара, Меккан, Пелегрини, Стелдер и Терибле 2017. Иако на ниво на ЕУ овие студии укажуваат на позитивен импакт на КП, истите укажуваат на суштествени разлики низ земјите во смисла на импакти и зависно од фактори специфични за земјите. Поради тоа, агрегираните резултати на ЕУ ниво може да упроечнуваат битни разлики и хетерогеност на ниво на држави.³⁷⁵

Во овој контекст, илустративно би ги прикажале истражувачките резултати на Крешенци и Џуја, според кои КП има **позитивен ефект на растот и вработеноста на најнеразвиените региони** и ова важи агрегатно за ЕУ како целина.³⁷⁶ Меѓутоа КП има различни импакти специфични за одредени земји и региони кои **не се рамномерно дистрибуирани** низ земјите членки и голем дел од придобивките генерирани од КП е концентриран во Германија.³⁷⁷ Германија има традиција на силно усогласување на ЕУ политиките и специфичните потреби на германските региони обезбедени преку

³⁷⁰ J. Bachtroegler, U. Fratesi, G. Perucca, 22.

³⁷¹ M. Pleshivchak, “How Successful Are Member States When Following EU Cohesion Policy Priorities? Focus on the Visegrad Four Countries”, *Geographical Journal* 72-1/2020, 51-69, 52.

³⁷² *Ibid.*, 52.

³⁷³ ed. J. Bachtler *et al.*, 62.

³⁷⁴ ed. J. Bachtler *et al.*, 64.

³⁷⁵ R. Crescenzi, M. Giua, 2018, 5.

³⁷⁶ *Ibid.*, 2.

³⁷⁷ *Ibid.*, 3-6.

политичкото водство во клучни тела за донесување одлуки во ЕУ, но исто така како резултат на акцентирани иновации во рамки на КП во Германија.³⁷⁸ Во Италија КП има продуцирано краткорочен позитивен импакт со акцент на поголема вработеност, но овие ефекти престанаа по кризата, бидејќи Италија нема суштествени поддржувачки околности на национално ниво и слаби институционални услови кои ја отежнуваат имплементацијата на проектите на КП. Спротивно на Италија, ефектите во Шпанија се најизразени во периодот на опоравување од кризата во смисла на зголемен раст, но и намалена невработеност.³⁷⁹

Од другите студии кои се издвоени за подетална разработка прво би се осврнале на таа на Фијаски, Лавеси и Паренти кои употребувајќи го моделот за просторен развој кој овозможува идентификација на директните и индиректните ефекти на ЕУ фондовите на БДП по работник, наоѓаат дека фондовите за Цел 1 се карактеризираат со силни просторни екстерналии и **позитивен конкавен ефект на растот на БДП** по работник кој го достигнува врвот на соодносот фондови/БДП на отприлика 3% и станува незначаен после 4 %. Фондовите за Цел 2 и кохезија имаат незначителни ефекти, додека сите други фондови имаат позитивен и значаен ефект, меѓутоа нивната големина е многу лимитирана. КП ја има зголемено својата ефективност со тек на време. Во периодот 2000-2006 фондовите за Цел 1 се проценети дека имаат среден мултипликатор од 1,52 и дека додале 0,37% на растот на БДП по работник. Свкупно, за периодот 1991-2008, проценката е дека фондовите додале 1,4% на средниот годишен раст и дека ги намалиле регионалните диспаритети за 8 базни поени во смисла на Gini индекс.³⁸⁰

Понатаму, од студиите кои го анализираат импактот на ефективноста на КП на **економскиот раст**, Пероко (2017) се фокусира на СФ расходи за програмскиот период 2000-2006 во НУТС 3 регионите, а истото се наоѓа и во студија на Гаљарди и Пероко од 2017 кои заклучуваат дека европските фондови позитивно придонесуваат на генерирањето економски раст во заостанатите региони, појава најмногу поттикната од успешните перформанси на руралните области блиску до релевантни урбани агломерати. На сличен начин, Мол и Хаген (2010) ги анализираат ефектите на економски раст од ЕУ СФ, користејќи ги плаќањата за 126 НУТС 1 региони, разликувајќи ги од плаќањата за цели 1, 2 и 3. Меѓу другото, тие тврдат дека плаќањата за Цел 2 го унапредуваат регионалниот економски раст, додека вкупниот износ за цел 1, 2 и 3 немаат позитивен или значаен импакт на СФ расходите за одреден период, додека во последните програмски периоди имаат поголем импакт кој делумно се должи на механизмите за осознавање на политиката.³⁸¹

Муџалковска, Иџак и Потлука поаѓаат од претпоставката дека достапните фондови на КП се минорни споредени со приватните (бизнис) инвестиции или државните буџетски

³⁷⁸ *Ibid.*, 12.

³⁷⁹ *Ibid.*, 13.

³⁸⁰ D. Fiaschi, A. M. Lavezzi, A. Parenti, 1.

³⁸¹ R. Moreno, "EU Cohesion Policy Performance: Regional Variation in the Effectiveness of the Management of the Structural Funds", *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research* 1-46/2020, 27-50, 29.

приходи, па од оваа политика се очекува само дополнителна улога. Сепак, во **најнеразвиените, економски потиснати и сиромашни области каде приватниот сектор е многу слаб, оваа политика се очекува да има голема улога.**³⁸²

Макроекономските модели укажуваат на тоа дека инвестициите од КП имаат позитивен и значаен **импакт на економијата на ЕУ**. На краток рок, значаен дел од импактот произлегува од зголемувањето на побарувачката генерирана од дополнителни расходи. На среден и долг рок ефектите на зголемена продуктивност од инвестициите на КП, таканарачени ефекти на понуда-побарувачка, се материјализираат и го зголемуваат потенцијалниот исход, истовремено намалувајќи го инфлацискиот притисок.³⁸³

За позитивните економски ефекти на КП сведочи и Премиерот на Португалија во 2018, Антонио Коста кој во негово излагање ги нагласува достигнувањата на КП во Португалија - економските разлики помеѓу најбогатите и најсиромашните региони во Португалија се смалени за 70% во рамки на земјата, КП има продуцирано позитивни ефекти во образованието и се покажала како клучна за развојот на Португалија. Комисионерката Корина Крету потврдува во овој контекст дека Португалија го користи целокупното финансирање во високо квалитетни програми.³⁸⁴

Конечно, извор на аналитични информации дефинитивно е ЕК. Имено, базирано на процена од 2014 на ЕК недвојствено постои позитивен импакт на КП **врз БДП** во земјите членки.³⁸⁵ Фактички, ЕК конзистентно објавува позитивна процена во нејзините Кохезивни извештаи во однос на ефективноста на КП.³⁸⁶

Така, **Шестиот кохезивен извештај** кој се однесува на временскиот период врзан за кризата, **ги содржи квантитативните индикатори за работни места, бизниси, РТДИ, транспорт, животна средина, секаков тип инфраструктура и инклузивност кои одат во прилог на ефективноста на КП**. Имено, до крајот на 2012, биле креирани 593 954 работни места низ цела ЕУ како директен резултат на интервенциите кофинансирани од ЕФРР,³⁸⁷ биле поддржани 200 000 проекти за инвестиции во мали и средни претпријатија и речиси 78 000 нови фирми низ ЕУ беа потпомогнати да започнат со работа од финансиската помош од ЕФРР како и од советувањето и насочувањето обезбедено од центрите за поддршка на бизниси, исто така финансирани од ЕФРР. Над 21 600 проекти биле кофинансирани за поддршка на соработката меѓу истражувачки центри и бизниси насочени кон осигурување дека бизнисите ќе применат ИиР и ќе си ги зголемат можностите за трансформација во нови или подобрени производи или процеси, а инвестирано е и во ИКТ инфраструктура.³⁸⁸ Речиси 2 550 км нови патишта се изградени со

³⁸² ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 145.

³⁸³ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 182.

³⁸⁴ “EU Cohesion Policy Talkshow 30 Anniversary”, Euronews 28 March 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=zwm0aGL5Bhk>.

³⁸⁵ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 241.

³⁸⁶ *Ibid.*, 463.

³⁸⁷ European Commission, 2014, 214.

³⁸⁸ *Ibid.*, 215.

кофинансирање од ЕФРР и Кохезивниот фонд, речиси сите во најнеразвиените региони.³⁸⁹ До крајот на 2021 исто така, на околу 3,3 милиони лица им била обезбедена подобрена достава на вода за пиење како резултат на кофинансирани проекти, најмногу во најнеразвиените региони (за 2,7 милиони лица), особено во регионите за конвергенција во Шпанија, каде 1,7 милиони лица биле поврзани со подобрена водна мрежа. Дополнително, 5,5 милиони биле поврзани со подобрени објекти за третман на отпадни води, претежно преку инсталирање на главни централи за одводни и отпадни води, на тој начин помагајќи ја и животната средина и зајакнувајќи ги перспективите за одржлив развој. И овие се главно изградени во најнеразвиените региони, а најмногу во Шпанија (поврзани 2,2 милиони) и Италија (1,1 милион). Биле реализирани 2 126 проекти со помош на финансирањето на ЕУ за рециклирање на општински и индустриски отпад, за зголемување на капацитетите на објектите за складирање на отпад и депониите, како и за затворање на супстандардни места, речиси сите во регионите за конвергенција, а многу од нив во ЕУ-12. Имплементирани се и мерки за превенција од поплави.³⁹⁰ Во однос на обновлива енергија и зголемена енергетска ефикасност, реализирани се 29 358 проекти со поддршка на ЕРДФ за зголемување на капацитетите за генерирање енергија од обновливи извори. Преку 80% од овие се за најнеразвиените региони. Истите резултираат во генерирачки капацитети проширени за 2 431 MW, што битно придонесува за целта на ЕУ за зголемување на енергијата произведена од обновливи извори енергија за 20% до 2020. Реализирани се и голем број проекти за зголемување енергетска ефикасност на станбени и јавни згради, како и разновидни проекти во областа на туризмот, културата и социјалната инфраструктура кои вклучуваат чистење на загадена почва, особено на индустриски локации, реновирање згради во урбани средини, изградба и модернизација на болници, здравствени центри, училишта, комунитарни центри и останата социјална инфраструктура. Вториве се проекти од помал обем. Над 8 600 изведени проекти кофинансирани од ЕРДФ се однесуваат на туризмот, од кои 75% се во регионите за конвергенција, што директно создава 11 928 работни места. Исчистени се 576 км² загадена почва, финансирани се околу 3800 проекти за подобрување на здравствените капацитети и спроведени се 19 043 проекти за инвестирање во образовни капацитети. На ова се надоврзуваат придобивките од политиките за социјална инклузија.³⁹¹

Иако МСП се главниот фокус на поддршката за претпријатија под КП, големите претпријатија често се клучни за регионалниот развој. Околу 6,1 милијарда од ЕФРР беше алоцирана за поддршка на големите претпријатија во периодот 2007-2013 – околу 20% од вкупната директна поддршка за претпријатија. Ова се пресметува во 6000 проекти чија просечна големина е 1 милион евра. Вкупно, беа поддржани отприлика 3700 големи фирми. Полска, Португалија и Германија добија околу пола од вкупната поддршка од ЕФРР за големи претпријатија во 2007-2013, при што над 70% од поддржаните фирми беа

³⁸⁹ *Ibid.*, 216.

³⁹⁰ European Commission, 2014, 217.

³⁹¹ *Ibid.*, 218.

во производство, автомобилската и аеровселенската индустрија, но и во пакувачка индустрија.³⁹²

Седмиот Кохезивен извештај ја опишува ситуацијата по рецесијата, што значи околности кои се подобруваат и економија која расте.³⁹³ Така, во периодот 2014-2020, ЕСФ поддржа 4 тематски цели: Вработување, Социјална инклузија, Образование и вештини и градење Административен капацитет. Од вкупниот буџет од 86 милијарди, над 75 милијарди поддржаа одржливо и квалитетно вработување, социјална инклузија и инвестиции во образование и обуки. Главниот дел од финансиите се алоцирани на цели врзани за вработување и образование, со 25% наменети за социјална инклузија. Ова финансирање опфаќа: 7,4 милиони невработени да се вработат и дополнителни 2,2 милиони 6 месеци по завршувањето на ЕСФ проект; над 8,9 милиони да се доквалификуваат и преквалификуваат; 9,9 милиони со ниско образование; 7,5 милиони од назадна позадина; 6,2 милиони млади; 7,2 милиони во работен однос, вклучувајќи и самовработени и оние кои работат во јавни услужни дејности и слични организации.³⁹⁴

Генералниот заклучок е дека кохезивното трошење е значајно во повеќе области, го има потенцијалот да го покрене **регионалниот раст**,³⁹⁵ вработеноста, состојбите во инфраструктурата, животната средина и други, поради што потребно е да се продолжи ваквата поддршка, особено за заостанатите или опаѓачки региони на ниво на ЕУ. Сепак, за востановување на конкретните придобивки во однос на одреден регион или земја, потребни се континуирани анализи за ефектите и исплатливоста на јавните расходи во рамки на КП.

7.4.1.3. Економските ефекти на КП и економската криза во ЕУ

Клучната улога што ја имаше КП во јавните инвестиции **го намали импактот на кризата**. КП е главната инвестициска политика на ЕУ која обезбедува финансирање еквивалентно на 8,5% од владините капитални инвестиции во ЕУ, цифра која расте и до 41% за ЕУ-13 и до над 50% за одреден број земји. Овие инвестиции додаваат вредност на ниво на ЕУ.³⁹⁶

Фактички, фондовите најмногу помогнаа за отстранување на негативните ефекти од кризата во централните и источните европски држави. Контра-фактички евалуации на импактот и макро приоди покажуваат дека без ЕУ фондовите, стапката на

³⁹² European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 191.

³⁹³ *Ibid.*, xx.

³⁹⁴ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 192.

³⁹⁵ R. Crescenzi. Ugo Fratesi and Vassilis Monastiriotis, "The EU Cohesion Policy and the Factors Conditioning Success and Failure: Evidence from 15 Regions", *Regions Magazine*, 305/1, pp.4-7, Regional Studies Association 2017, 7.

³⁹⁶ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, xxiii.

раст на БДП-то на Унгарија би била уште пониска.³⁹⁷ Во Грција, Шпанија и Ирска, падот беше околу 60%. Во централна и источна Европска каде КП беше особено значајна, јавните инвестиции паднаа за третина. Без КП, ивестициите во земјите членки најпогодени од кризата би паднале за додатни 50%. Кохезивното финансирање во 2013 претставува повеќе од 60% од инвестицискиот буџет во овие земји.³⁹⁸ Свкупно, високо развиените земји членки беа помалку засегнати од кризата, вработеноста се намали само за 0,4% годишно и БДВ за 0,2% годишно помеѓу 2008 и 2012. Најголемото намалување и на вработеност и на БДВ беа во градежништвото, производството и земјоделството.³⁹⁹

Регионалните диспаритети се смалуваа во годините пред глобалната рецесија, меѓутоа, пролонгираната криза го сопре процесот на конвергенција со брз раст на невработеноста во најголем број региони, а особено во послабите,⁴⁰⁰ односно неколку од најмалку развиените и транзициски региони растеа побавно од просекот на ЕУ.⁴⁰¹ Значи, **со економската криза за првпат диспаритетите запреа со намалување** во ЕУ од почетокот на раните 1990-ти. Ефектот првенствено се должи на драматичниот импакт на кризата на јужните земји членки кои традиционално се главните корисници на КП. Некои од нив (Шпанија и Грција) постигнаа тренд на конвергенција кој наеднаш беше прекинат и речиси целосно избришан.⁴⁰² Шпанските региони дивергираа, но не во толкава мера како во Грција.⁴⁰³ Значи, за разлика од Балтичките земји кои беа силно погодени од кризата, а сепак конвергираа, грчките региони доживеаја големи намалувања на нивните БДП пер capita споредено со просекот во ЕУ, дури повеќе од само назаднување на конвергенцијата постигната во периодот 2000-2008.⁴⁰⁴ Други (Италија и Португалија) растеа со пониска стапка, со развој кој беше попречен од структурни недостатоци кои не беа адресирани.⁴⁰⁵ Имено, економската и финансиска криза доведе до редукција на БДП пер capita помеѓу 2009 и 2015 во речиси 40% од регионите, лоцирани главно во Ирска, Шпанија, Италија, Португалија и Грција; во многу грчки региони, намалувањето на БДП-то достигна и до 3% годишно.⁴⁰⁶

Кризата повеќе ги погоди руралните региони, а во просек, метрополските региони покажаа поголема отпорност на кризата од другите, особено регионите на главните градови во ЕУ-15 кои имаат највисоко ниво на конкурентност. Се очекуваше близината до таков регион да ја поттикне конкурентноста на соседните региони, но ова сè уште не се

³⁹⁷ ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 120.

³⁹⁸ European Commission, 2014, xv.

³⁹⁹ *Ibid.*, 14.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, 54.

⁴⁰¹ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 6.

⁴⁰² ed. S. Piattoni, L. Polverari, 198.

⁴⁰³ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 4.

⁴⁰⁴ *Ibid.*

⁴⁰⁵ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 198.

⁴⁰⁶ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 6.

случи. Кризата поконкретно ги погоди градежништвото и производството, додека иновациите пораснаа, но останаа просторно концентрирани. Соодносот на населението со терциерно образование битно порасна со тек на време што се приближува до таргетот на Европа 2020 за 40% од лицата на возраст од 30 до 34 години да го имаат ова образование, меѓутоа останаа значајните диспаритети помеѓу регионите и во оваа смисла. Уделот на лица кои учествуваат во доживотно учење е многу под таргетот, особено во централните и источните европски региони. Дупките во дигиталните и транспортните мрежи се пополнуваат, а пристапот до интернет е блиску до 100% речиси во сите региони, додека пристапот до следната генерација на поврзаност со интернет е во голема мера ограничен само на урбанизираните области. Јужните земји многу инвестираа во патишта, пруги и воздушен транспорт во претходните 25 години, со голема поддршка од ЕРДФ и КФ, но преостанува да се подобрат железничките и патните мрежи. Трговијата и странските инвестиции беа афектирани од кризата, но и покрај тоа успеаја да дадат битен придонес за растот во ЕУ-12.⁴⁰⁷

Седмиот КИ тврди дека европската економија се повраќа, но диспаритетите сè уште постојат помеѓу земјите членки и во самите нив.⁴⁰⁸ Јавните инвестиции во ЕУ се сè уште на ниво под она пред кризата, додека регионите и земјите членки мора да инвестираат повеќе за да одговорат на предизвиците во областа на дигиталната револуција, глобализацијата, демографските промени и социјалната кохезија, економската конвергенција и климатските промени.⁴⁰⁹ И покрај тоа што доаѓа до економско опоравување, БДП и вработеноста достигнаа рекордно високи стапки и регионалните диспаритети се намалуваат, постојат и проблеми: стапките на невработеност остануваат на ниво пред кризата во одреден број области каде преголем број мали и средни претпријатија се борат да се прилагодат на глобализацијата, дигитализацијата, зелениот развој и промената на технологии и дури и во побогати региони, сиромаштијата и социјалната исклученост се уште високи. Истовремено, јавните инвестиции остануваат ниски, особено во оние држави и региони најсилно погодени од економската и финансиска криза, а за некои од нив КП наводно се смета дека е „појас за спасување“.⁴¹⁰

Севкупно, за периодот 2007-2013, КП беше битна за одржување на јавните расходи во виталните области, како ИиР, поддршка на СМП, одржлива енергија, развој на човечки ресурси и социјална инклузија.⁴¹¹ Во некои земји членки исто има помогнато на националните реформски зафати, особено тие за образовни системи, пазар на труд и јавна

⁴⁰⁷ *Ibid.*, 54.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, iii.

⁴⁰⁹ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, iii.

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ Според Шестиот КИ, до 2012, КП обезбедува поддршка на над 60 000 проекти за истражување и технолошки развој, над 21 500 потфати на соработка меѓу фирми и истражувачки центри и речиси 80 000 стартапи, пристап до интернет за 5 милиони повеќе лица, 3,3 милиони со подобрен дотур на вода за пиење и 5,5 милиони со главен одвод и поврзаност со центри за третирање на отпадни води.

администрација.⁴¹² Со тоа има обезбедено животворност и одржано стандарди во низа сектори, региони и земји, особено во помалку развиените, централните и јужните, со што се потврдуваат позитивните економски и социјални ефекти на КП и нејзиното општо значење.

7.4.1.4. Додадена вредност на КП и контра-фактички анализи

Одредени истражувања ја доведуваат во прашање додадената вредност на КП тврдејќи дека некои од исходите на јавните расходи и економските активности би се случиле независно од финансиската поддршка на КП. Меѓутоа, значителен број контрафактички анализи посочуваат конкретни ефекти, односно импакт на додадена вредност на КП врз земјите и регионите, кои не би се постигнале во отсуство на КП.

Состојбата низ ЕУ во 2013 е таква што изразената додадена вредност на КП е највидлива во Германија, особено во нејзините источни региони, понатаму во Португалија, Италија и Унгарија, додека во Финска, Словенија, Полска и Летонија не толку многу во однос на фирмите и индустријата, додека пак е позитивна во однос на транспортот во Грција, Литванија, Германија и Словенија,⁴¹³ а во ОК, Португалија, Шпанија, Грција, Бугарија, Романија и Германија ги има зголемено капацитетите за вработување.⁴¹⁴

За периодот до 2013 зборуваат и Каталдо и Монастириотис кои во студија која испитува дали ЕУ фондовите придонеле за поттикнување на економски перформанси на регионите во ОК корисници на овие средства, тие наоѓаат јасни докази за позитивната врска меѓу ЕУ интервенциите, односно грантовите и регионалниот раст. Проценетиот коефициент е значаен кај 1% и покажува прилично голем ефект – дуплирањето на фондовите пер capita (пр. од примерокот, просекот од €27.70 до €55.40) се врзува за стапка на раст повисока за 0,23% (или за 8,8% базирано на просечни стапки за периодот 1994-2013). Изразено во други термини, ова покажува дека секое додатно евро од ЕУ фондовите пер capita би го подигнало приходот пер capita за €1.87 (добивка од околу £121m).⁴¹⁵

Импактот на КП на европските економии е уште позначаен во периодот 2014-2020. Благодарение на КП се очекува дека во главните земји кориснички, БДП-то може да биде во просек за 2% повисоко и вработеноста околу 1% повисока за време на тој имплементациски период. Се проценува дека БДП-то на ЕУ-12 земјите (исклучувајќи ја Хрватска) е зголемен за 3% во 2015 и за сличен износ за периодот 2014-2020 во 2023. Некохезивните земји исто добија од прелевањата од инвестициите од кохезивните земји дали директно (преку продажба на инвестициски добра) или индиректно (преку повисок приход и следствено, зголемена трговија). До 2023, 2007-2013 програмите е проценето дека ќе додадат 0,12% на БДП на некохезивните земји, од кои ¼ се должи на прелевања од

⁴¹² European Commission, 2014, xxxiv.

⁴¹³ European Commission, 2014, 225-227.

⁴¹⁴ *Ibid.*, 231.

⁴¹⁵ M. Di Cataldo, V. Monastiriotis, 16.

трошење во кохезивните држави, Овој ефект е посебно нагласен во Австрија и Германија поради нивните блиски трговски врски.⁴¹⁶ За овој период (2014-2020) проценето е дека најголемиот импакт е во Хрватска каде БДП е предвидено да се зголеми за околу 4% до крајот на имплементациониот период (2023) повеќе отколку што тоа би било случај во отсуство на КП. Импактот е голем во Полска (+3.4%), Словачка (+3%) и Романија (+2.9%). Долгорочно (до 2030), се очекува зголемувањето на БДП-то да биде најголемо во Хрватска и Полска (и во двете земји повеќе од 4%).⁴¹⁷ За периодот 2007-2013, очекуваниот импакт во ЕУ-15 е помал, но долгорочно, нето импактот на КП по потрошено евро е само малку помало од ЕУ-15. Споредено со ЕУ-3, инвестициите во ЕУ-15 се релативно повеќе концентрирани во ИиР и човечки капитал што продуцира најмногу од нивните ефекти долго после односното трошење завршило. 10 години после крајот на програмскиот период, во 2030, импактот е проценет дека ќе биде 2,7 пати повеќе од потрошените средства во ЕУ-13 и 2,4 пати повеќе во ЕУ-15. Во текот на 17-годишниот период 2014-2030, овие бројки кореспондираат со годишен просечен повраток од околу 6% во ЕУ-13 и 5% во ЕУ-15, исплатливо за политика која генерира и социјален повраток, во форма на некантификабилни придобивки како на пример од животна средина и други кои го подобруваат квалитетот на живот и одржливоста на развојот, како и чисто финансиски придобивки.⁴¹⁸ Евидентно, ефектите од инвестициите се акумулираат на долг рок, пример, ефектот на зголемување на продуктивноста на КП продолжува да се накалемува и по завршувањето на програмите. До 2030 се предвидува дека БДП-то на овие земји ќе биде повеќе од 3 % повисоко од очекуваното ниво во случај на отсуство на политиката. Ова значи дека за периодот 2014-2030 за секое потрошено евро во главните земји кориснички, БДП-то се очекува да биде 3 евра повисоко.⁴¹⁹

Анализата спроведена на национално ниво, може да биде надополнета со симулации на **регионално ниво**, што е важно за интензитетот на помошта и спојот на политиките, односно поддржаните инвестициски приоритети, многу посебно од регион до регион, дури и во рамки на една иста земја членка. Импактот на КП исто така зависи од економската и социјалната средина во која се применува. Истата комбинација на политики може да има сосема различни ефекти доколку е имплементирана во претежно рурален регион каде земјоделството претставува значаен дел од БДП-то или пак во урбан регион кој е специјализиран за услуги. Дополнително, некои механизми кои е потребно да се земат предвид кога се пресметува импактот на КП е поверојатно да функционираат на регионално отколку на локално ниво. Ова е случај, на пример со просторните прелевања преку кои програмите се имплементираат во еден регион, а имаат импакт во друг,

⁴¹⁶ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, xxiii.

⁴¹⁷ *Ibid.*, 186.

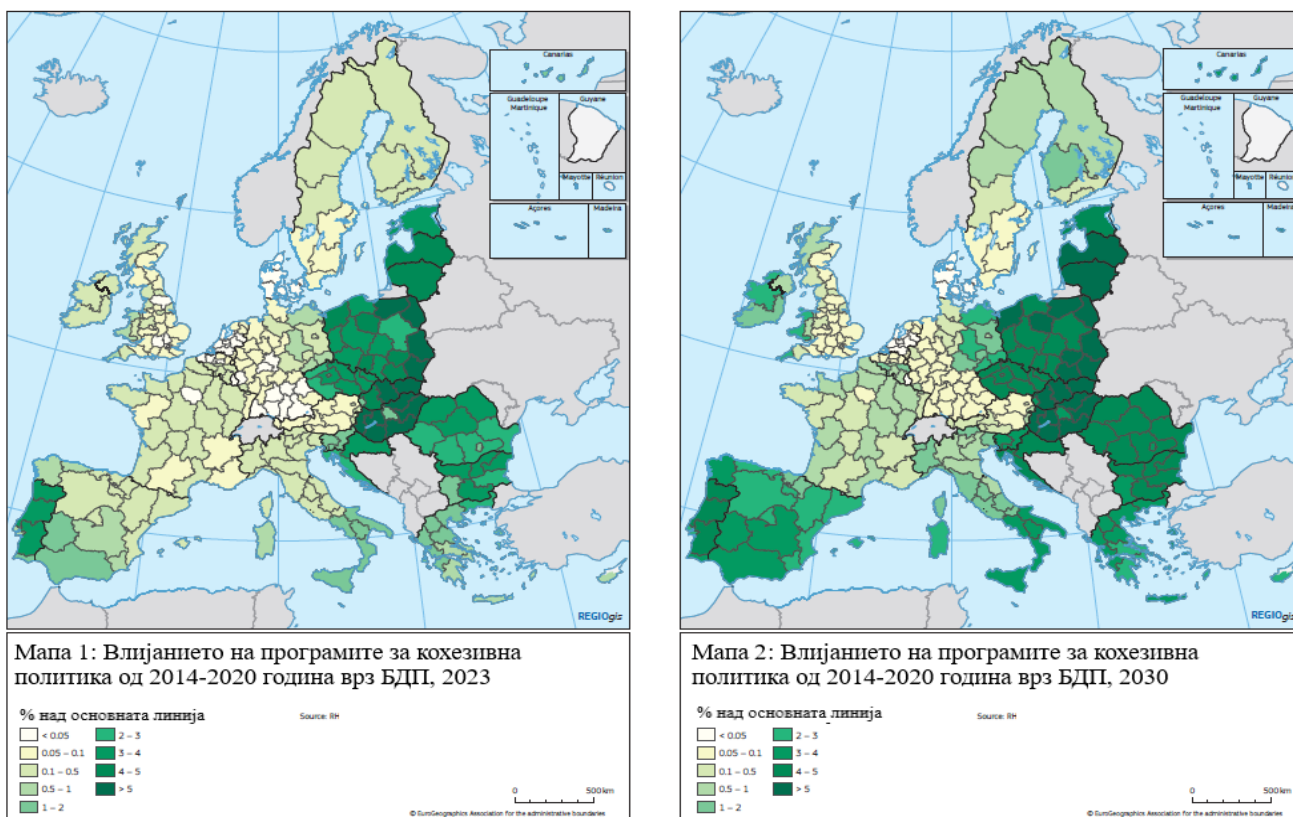
⁴¹⁸ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 187.

⁴¹⁹ European Commission, 2014, xxvii.

географски соседен регион. **Импактот на НУТС 2 регионално ниво покажува широки варијации низ ЕУ-27 и внатре во самите земји.**

До крајот на програмскиот период 2014-2020, БДП во Есак-Маѓарорсаг и Есак-Алфорд во Унгарија е проценет дека е 8% повисок отколку што би бил без КП, додека во регионот на главниот град Козеп-Маѓарорсаг, само 1,4% повисок. Во регионите на поразвиените земји членки, импактот е помал, но останува позитивен наспроти фактот дека овие региони се нето придонесувачи на КП. Ова е посебно точно на долг рок поради фокусот на политиката на инвестиции. Во 2030 најмалиот импакт е проценет дека би бил во Нордјиланд во Данска, иако и тој е позитивен и се сведува на 0.1% од БДП. Во многу земји членки, во најнеразвиените региони се најголемите инвестиции во однос на БДП-то и каде имактот е најголем. Ова е согласно поентата на КП зацртана во Договорот да ги намали диспаратите на регионалниот БДП пер capita низ ЕУ.⁴²⁰

Слика 5: Очекувани проекции за додадената вредност на КП 2014-2020 по региони до 2023 и 2030



Извор: ЕС, Seventh Cohesion Report, Luxemburg 2017, 187.

⁴²⁰ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 187.

Од приложеното може да се заклучи дека и покрај различниот импакт на КП во различни социо-економски услови, односно во различни земји и региони, КП недвосмислено обезбедува додадена вредност во смисла на унапредување на економските перформанси и на БДП-то, благодарение на нејзините инвестиции која во просек се движи околу 3% за најголемиот број земји, со пролонгирани позитивни ефекти и по програмските периоди, а има посебно големо значење како во помалку развиените региони, така и во регионите кои се поразвиени, а имаат поголем апсорпционен капацитет.

7.4.1.5. Поединечни позитивни ефекти

Приоритетите на КП корелираат со доктрините, општествениот наратив од конкретно време и концептите на економска оправданост. На пример, во еден претходен период се нагласува потребата од инфраструктура за економски напредок, додека денес повеќе елементи се факторирани. За разлика од претходни студии кои се обидуваат на најгенерален начин да ја востановат ефективноста на КП врз зголемувањето на ЕУ регионалниот раст и намалувањето на диспаратите, сè повеќе се адресираат поспецифични прашања за тоа каков е и како треба да се зголеми импактот на КП. На пример, Далерба, Гиљен и Ле Гало (2009) ја анализираат можноста за географска концентрација на финансирањето со цел да се експлоатираат можните просторни екстерналии, додека Бекер, Геер и Фон Ерлих (2012) сугерираат да се алоцираат фондовите поеднакво помеѓу регионите доколку фондовите имаат маргинални ефекти. Родригез-Посе и Новак (2013) се фокусираат на ефективните придобивки од промените во имплементацијата и управувањето со КП за различни програмски периоди. Бекер, Егер и фон Ерлх (2013) идентификуваат регионални карактеристики кои ја зголемуваат ефективноста на фондовите.⁴²¹

Она што е заедничко за конкретни поединечни позитивни ефекти на КП кои немаат само чисто економско рацио, туку во себе инкорпорираат и политиколошки и институционални елементи, се неколку аспекти: кое било влијанието на КП за подигање на нивото на регионалните политики, односно подигање на културата и менталитетот за истите, нивното планирање, концепција, менаџирање, имплементација и евалуација, како и капацитетот на КП за мобилизирање субнационални актери.

Имено, еден од најзначајните ефекти на СФ е дека им обезбедија на **заостанатите региони значителни ресурси за територијално базирани инвестиции**.⁴²² Според Делор, ефективноста на политиката е постигната кога КП беше имплементирана како кохерентен дел од националните развојни стратегии.⁴²³ Во овој контекст, КП генерално го има подигнато нивото на **регионалните политики во неколку земји членки**,⁴²⁴ особено со

⁴²¹ D. Fiaschi, A. M. Lavezzi, A. Parenti, 2.

⁴²² N.F. Dotti, 2; J. Delors, 106.

⁴²³ J. Delors, 106.

⁴²⁴ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 282.

ориентацијата кон знаење, интегриран и партиципативен во однос на јавните инвестиции базиран на мултиледел управување.⁴²⁵

КП ги има унапредено и **механизмите за планирање и конципирање** и на сопствената политика, но и на националните и субнационалните развојни политики. Ова го потврдува и Извештајот на Делор кој тврди: „КП често играше улога на унапредување и зголемување на базата на сознанија за локален развој на институции и мрежи и за зајакнување на размената на искуства и врски помеѓу мрежите. Проекти од локален обем осмислени со активна улога на ЕК и интензивен инпут на експертиза, често имаат добар успех.“⁴²⁶ Според Бахтлер, од еден до друг програмски период може да се види прогресивно подобрување во смисла на **стратешко планирање, софистикација на интервенции, особено кај иновациите**. Во раниот период, голем дела од расходите беа во генерички области и критиките кон регионалната политика во 1990-тите беа засновани на стратешкото оправдување и отчетност на несоодветно трошење, но ова се подобри со тек на време и дојде до промена во насока на иновации во 2007-2013.⁴²⁷ Исто така, што се однесува до прашањето за ефективност, најголемиот дел од **програмите се конципирани со добра умисла** што треба да се направи, процената на потребите е солидна. Следствено, Бахтлер изјавува: „трошење на толку милијарди со текот на времето, значително го подобри квалитетот на живот, особено во однос на достапност на вода, поврзаност, туризам итн., а особено се позитивни исходите од големите интервенции во инфраструктура – програмите знаеја како да го направат ова, беше сигурен терен, обезбедија добри резултати.“⁴²⁸

Дополнително, се има променето и **културата и менталитетот** со оглед на тоа што СФ ги поместуваат границите на размислување во однос на употребата на фондови, креирање јавни политики, менаџирање на фондови итн., а се забележуваат подобрувања во секој регион со текот на времето, со оглед на релевантноста на програмите за регионалните потреби и остварувањето на зацртаните цели на политиката.⁴²⁹ И Делор ја постави својата сумарна анализа во слична смисла, според него, КП има обезбедено заедничка рамка за менаџирање на јавни политики, овозможувајќи институционален диверзитет, истовремено олеснувајќи соработка и размена на информации помеѓу земјите, регионите и местата. Понатаму, низ ЕУ беше промовирана култура на евалуација, со што се поттикнува свест, градење капацитети и методи за проценка на регионалниот развој во земји и региони каде ова претходно беше ограничено или непостоечко.⁴³⁰

⁴²⁵ J. Delors, 106.

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ “The Impact of Cohesion Policy on “old” and “new” Member States”, Lecture given by Professors John Bachtler & Grzegorz Gorzelak together with Prof. Dr. Daniela-Luminita Constantin, 2015 <https://www.youtube.com/watch?v=tuJl9XCkqBQ>

⁴²⁸ *Ibid.*

⁴²⁹ *Ibid.*

⁴³⁰ J. Delors, 106.

Сепак, различни региони демонстрираа различни способности за имплементација на КП.⁴³¹ Меѓутоа, и покрај проблемите со имплементацијата, може да се заклучи позитивна слика за КП со одредени специфичности на имплементацијата на целите на КП кои се потпираа на интервенциите на јавниот сектор и кои беа полесно постигнати (физичка инфраструктура, подобрување на животната средина, иновации), меѓутоа целите кои се потпираат на инвестициите од приватниот сектор и претприемничките активности имаат мешани податоци зависно од процената и координацијата на програмите. Достигнувањето на резултати е доста поволно кога е инволвиран јавниот сектор.⁴³²

КП влијаеше и врз креирањето на политики на субнационалните актери. Имено, достапноста на СФ мобилизираа **локални актери да осмислуваат регионални стратегии**⁴³³ и го **зајакнаа учеството на субнационални власти во креирањето и имплементирањето на јавната политика**. Ова особено важи за Австрија која сама по себе не располага со големи инструменти за регионална политика; Франција, каде стратегиите за регионални иновации врзани за програмите на КП позитивно ја формулираа заложбата на регионалните функционери и политичари и во Германија каде имплементацијата на КП има генерирано подобрена политичка координација на субнационално ниво.⁴³⁴ Во некои од заостанатите региони, КП битно придонесе за градење на институциите и формација на социјален капитал, продуцирајќи траен ефект.⁴³⁵ Меѓутоа, ова не е универзално: понекогаш недостигот на иницијален институционален капацитет ја спречи политиката да биде ефективна и градењето институции беше неуспешно.

Севкупно, импактот на КП не е само економски, туку и е и во насока на градење на капацитети на институции, капацитети за креирање јавни политики на локални, регионални и национални субјекти, со нагласок на добро владеење и економска оправданост на целните решенија и нивната имплементација.

7.4.1.6. Земји, региони, сектори и цели

КП се разликува низ национални, регионални, но и социјални, економски, секторски и други контексти, па следи осврт на овие сегменти.

Генерално, придобивките од КП се во повеќе области; европските јавни добра како иновации и дигитална инфраструктура, вештини, климатски промени, намалување на ризик од катастрофи, транзиција на енергија и животна средина, здравство и социјални инвестиции, јавен и паметен транспорт. Се чувствуваат и придобивки од прелевањето врз некохезивните земји од зголемената трговија, генерирана и од прекугранични,

⁴³¹ N.F. Dotti, 2.

⁴³² “The Impact of Cohesion Policy on “old” and “new” Member States”, Lecture given by Professors John Bachtler & Grzegorz Gorzelak together with Prof. Dr. Daniela-Luminita Constantin, 2015 <https://www.youtube.com/watch?v=tuJl9XCkqBQ>

⁴³³ N.F. Dotti, 2.

⁴³⁴ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 282.

⁴³⁵ J. Delors, 106.

трансационални и меѓурегионални програми.⁴³⁶ Кои од нив се поистаканати во кои контексти, е прикажано подолу.

Во студијата на Плешивчак кој ги истражува државите по групи и различни индекси од просторна перспектива, дојдено е до неколку заклучоци.⁴³⁷ Во западна и источна Европа, беа формирани 2 кластера држави со натпросечен прогрес според приоритетите на Европа 2020. Првата група змеји се проширува од Балтичките земји, преку Полска и Словачка до Хрватска (исклучувајќи ја „просечната“ Унгарија). Втората битна концентрација на земји во след со натпросечен прогрес во паметен, одржлив и инклузивен раст е лоцирана во Западна Европа и се состои од Ирска, Велика Британија и Франција. Овие две просторни единици се формирани само од држави исклучиво од првите 10 од евалуацијата на резултати. Истите се надополнети со Малта која доминира при рангирањето. Повеќе од декада после најголемото проширување на ЕУ, доминантно кон централна и источна Европа, вклучувајќи ги и државите на Вишеградската четворка, се испостави дека има економска конвергенција на национално ниво, но разликите меѓу регионите постепено се зголемуваат со текот на времето.⁴³⁸

Ако се сумираат инвестициските стратегии во државите во ЕУ во однос на употребата на СФ, Грција, Ирска, Шпанија и Португалија најмногу се фокусираат на инфраструктура на сметка на продуктивна средина.⁴³⁹ Италија има побалансирана алокација, но со дистинктивна преференца за инфраструктура која апсорбира 55% од вкупните ресурси. Холандија, Германија и Франција алоцираат половина од нивните ресурси на продуктивна средина, а остатокот на инфраструктура, додека останатите држави наменуваат повеќе од 60% од фондовите на продуктивна средина.⁴⁴⁰

За Италија, Шпанија, Португалија и Романија, КП ја зголемува трудовата продуктивност, додека за Франција, Чешка и Словачка ова не е случај.⁴⁴¹

Во однос на импактот на инвестициите во транспортната инфраструктура генерално постојат позитивни наоди, но во одреден број случаи низ ЕУ, проекциите за побарувачка на транспорт направени пред инфраструктурата да биде изградена, односно оправдувањето за инвестицијата, се испостави дека биле премногу оптимистични. Така, неколку автопати, аеродроми и брзи железнички линии се покажаа како многу неупотребувани.⁴⁴²

Во принцип, намалувањето на транспортните трошоци би требало да ја зголеми трговијата и економскиот раст. Меѓутоа, НЕГ теоријата за регионален развој предупредува дека подобрувањето на транспортните врски меѓу два града не водат нужно

⁴³⁶ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, xxiii.

⁴³⁷ M. Pleshivchak, 61.

⁴³⁸ *Ibid.*, 63.

⁴³⁹ ed. J. Bachtler *et al.*, 70.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, 71.

⁴⁴¹ J. Bachtroegler, U. Fratesi, G. Perucca, 27.

⁴⁴² European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 39.

кон подобрена севкупна продуктивност. На пример, ако град со помалку ефикасни фирми е поврзан со град со поефикасни фирми, вториот може да го заземе пазарот на првиот град, доведувајќи до намалување на неговата економска активност. Регионалниот пристап до пазар преку патишта е претежно определен од просторната дистрибуција на население. Оддалечен регион секогаш ќе претставува мал пазар, дури и со патна инвестиција од голем обем. Следствено, транспортните инвестиции, особено во области со зрела мрежа, нема радикално да го сменат пристапот до пазарот. Потенцијалниот пристап преку пат е највисок во региони и градови во центарот на ЕУ. Многу региони во централните и источните земји членки, сепак не се поврзани со ефикасна патна мрежа и ќе имаат подобар пристап до пазари исклучиво по завршувањето на Трансевропската транспортна мрежа.⁴⁴³

КП е високо диверзифицирана не само низ различните држави, туку меѓу различни територијални формати во рамки на една иста држава.⁴⁴⁴ Најчестите наоди индицираат понизок поврат на КП финансирањето во региони кои се карактеризираат со богатство на територијален капитал над просекот во државата, но овој резултат се разликува зависно од доброто и земјата. Проценките укажуваат битни разлики во рамки на самите земји во однос на растот на вработувањата во фирмите и додадената вредност. Фирмите лоцирани во региони побогати со територијален капитал, во просек повеќе искусуваат понизок импакт на КП од другите. Затоа, КП се чини дека унапредува конвергенција во рамки на самите земји, помеѓу помалку и поразвиените региони. Меѓутоа, кога се анализира импактот врз продуктивноста, бројот на статистички битни разлики се намалува. Што се однесува на конкретни територијални богатства, инфраструктурната обезбеденост на регионите (јавно и опипливо добро) не се чини дека е круцијално за импактот на КП врз додадената вредност на третираните фирми или растот на вработувањата.⁴⁴⁵

Што се однесува на импактот врз продуктивноста, не се најдени битни разлики во ефектите меѓу регионите, но ефектите врз фирмите на КП не се униформни низ Европа. Импактот на грантовите од КП е повисок во релативно посиромашните земји (Романија во ЦИЕ и Португалија меѓу ЕУ-15), каде фирмите можеби се соочуваат со потешки услови, и како резултат им е попотребна поддршка од јавната политика. Локалните специфичности на регионот во кој е лоциран корисникот исто така се битни за импактот на КП грантовите за фирмите врз перформансите на истите. Регионалната расположливост со јавни територијални богатства (инфраструктура и институционален квалитет) немаат толку големо влијание врз фирмите во сите региони, туку повеќе во регионите кои се посиромашни со приватни добра (приватни инвестиции во процесот на продукција и човечки капитал) во споредба со просекот во земјата.⁴⁴⁶ Значи, во региони во кои е потешко да се соберат приватни богатства, на фирмите повеќе им треба финансиска поддршка отколку на друго место, со цел да порасне продуктивноста, вработувањата и

⁴⁴³ *Ibid.*, 40.

⁴⁴⁴ J. Bachtroegler, U. Fratesi, G. Perucca, 27.

⁴⁴⁵ J. Bachtroegler, U. Fratesi, G. Perucca, 28.

⁴⁴⁶ *Ibid.*, 31.

додадената вредност. За вкупните ефекти на КП, од една страна комплементарноста на грантот на фирмата со локалните добра можат да го потенцираат ефектот на КП во побогатите региони, но од друга страна, фирмите во посиромашните региони можат да имаат поголеми придобивки од фондовите на КП, бидејќи повеќе се потпираат на нив. Доколку преовладеа првиот ефект, тоа би имплицирало постоење на пазарење меѓу целите на КП⁴⁴⁷ на зголемување кохезија и конкурентност, што не би се случило доколку преовладеа вториот ефект. Студијата покажува дека во најголемиот број држави од примерокот, а најбитно во Шпанија, Италија и Романија, импактот врз перформансите на фирмите е појак во сиромашни региони, што сигнализира дека во најголемиот број случаи нема замена на цели.⁴⁴⁸

За повеќето региони и програмски периоди, една обемна студија на Бахтлер, Берковиц, Харди и Муравска говори дека програмите помалку или повеќе ги постигнале нивните цели, иако со извесни резерви.⁴⁴⁹ Наодите се следни:

- Постои генерално позитивен став во однос на ефикасноста на целите кои се однесуваат на различни форми на **инфраструктура** меѓу регионите, па во оваа смисла целите се постигнати.⁴⁵⁰

- **Бизнис парковите** имаа мешани резултати.⁴⁵¹

- **Активностите за структурно прилагодување** и инвестициите за индустриска модернизација беа проблематични, често пребавни за да произведат резултати, со што ја рефлектираат тешкотијата да се променат етаблираните индустрии во нови активности.

- **Туризмот** беше битен целен сектор во регионите и неколку програми постигнаа добра ефикасност, со некои инвестиции кои помогнаа да се смени внатрешната и надворешна перцепција за регионот, односно зголемена е привлечноста за инвестиции и мобилност на лица за тие региони.

- **Иновациските мерки** исто така доживеаја ограничена краткорочна ефикасност, но со очекување за позначајни ефекти на подолг рок. Поголема ефикасност беше постигната кадешто иновациските мерки повеќе ја нагласуваат поддршката за приватниот сектор преку проекти за размена на знаење и пософистициран иновациски систем.

- Слично, со **претприемништвото**, регионите пројавија висока ефикасност каде имале претходно развиен добар системски пристап кон поддршка на претприемништвото со комбинација од политики, вклучувајќи инкубатори, финансии, обуки и поттикнувања од поширока претприемничка култура.

- **Мерките од областа на животната средина** исто покажаа мешани резултати, со добра ефикасност за проектите за обновување на почва и вода, но со ограничен успех за чисти технологии, сè до скоро. Најголемиот број региони поседуваа стручноста за обновување на

⁴⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁴⁸ *Ibid.*, 32.

⁴⁴⁹ ed. J. Bachtler *et al.*, 17.

⁴⁵⁰ *Ibid.*

⁴⁵¹ ed. J. Bachtler *et al.*, 17.

напуштени и загадени локации, меѓутоа многу малку прикажаа капацитет за ефективно да ги унапредат чистите технологии.

- Искуствата во однос на **дејствата за социјален, комунитарен и територијален развој** исто така беа мешани. Конвенционалните интервенции како што се шемите за урбана регенерација беа генерално ефективни и односните цели беа постигнати, но некои од помеките општи мерки имаа потешкотии да ги постигнат таргетите, делумно поради самата различност на дејства.⁴⁵²

По оваа опфатна анализа на позитивниот импакт на КП по различни критериуми и контексти, би се осврнале на компаративна анализа на научните ставови кои укажуваат на ограничениот, мешовитиот (во некои сегменти и територијални формати позитивен, а во некои негативен или маргинален импакт) и условениот импакт од одредени околности, при што самите услови подетално ќе бидат обработени понатаму, во делот кој се однесува на факторите на влијание врз ефективноста на КП.

7.4.2. Ограничен, мешовит и условен импакт

Многу автори при анализата на импактот на КП востановуваат сериозни ограничувања на ефектите на КП, особено во одредени сектори, а некои автори потоа се концентрираат на востановување на условите во кои подобро функционира политиката.

Авторите кои позитивниот ефект на КП го третираат со внимателност и резерви се Миделфарт-Кнарвик и Оверман 2002, Сукиазис и Антун 2006, Бекер и други 2012, Филипети и Певраке 2015.⁴⁵³

Некои поскорешни студии со теоретски пристапи успеаја да ја доловат интеракцијата на развојните политики со многу поширок распон на територијални фактори. Овие студии се согласуваат за ограничениот импакт на КП на регионалната конвергенција и нудат различни сетови објаснувања за нивните наоди.⁴⁵⁴ Некои студии тврдат дека импактот на КП на регионалната конвергенција е ограничен и дека импактот на СФ е зависен од капацитетот за прием на регионите корисници и дека овој импакт е поголем во релативно помалку неразвиените области.⁴⁵⁵ Исто, постои и мислење дека СФ имаат релативно низок поврат.

Миделфарт-Кнарвик и Оверман 2002 ги нагласуваат дисторзиите создадени од СФ врз изборите за локализација на компаниите со најголем иновативен потенцијал (како одговор на потстреците обезбедени од политиките за локализација на назадните области). Овие фирми се наоѓаат ситуирани во области недоволно обезбедени со човечки капитал, што претставува фундаментално непоклопување на побарувачката и понудата на обучена работна сила.⁴⁵⁶

⁴⁵² *Ibid.*, 18.

⁴⁵³ M. Pleshivchak, 52.

⁴⁵⁴ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 330.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, 331.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, 330.

Базирано на процена од 2014, несомнено постои позитивен импакт на КП на БДП во земјите членки, меѓутоа постои мислење дека ваквиот придонес не се преведува нужно во стигање на поразвиените региони, па и покрај тоа што некои земји како Шпанија, Португалија, Грција и Италија имаат конвергирано према европските стандарди и го имаат подигнато нивното ниво на развој како резултат на КП, наводно не е потврдено дека КП повлијаела на внатрешните регионални диспаритети во рамки на овие земји.⁴⁵⁷

Според Хаген и Мол, на ниво на држава, најмногу што може да се заклучи е дека КП е само условно ефективна. Доколку постои добра институционална поставка или децентрализирана структури на власта, КП има позитивен импакт на развојот. Резултатите од Буве (2005) и Хаген и Мол (2009) укажуваат дека КП може да има само умерен импакт на инвестициите. Овие автори го вадат заклучокот дека ЕУ поддршката ги гуши националните инвестиции, а и дека не се знае премногу за импактот на КП врз пазарот на трудот. Во нивното истражување од 2011 велат дека КП има само условна ефективност во однос на вработеноста,⁴⁵⁸ додека во истражувањето од 2020, сметаат дека фондот за Цел 1 го унапреди растот во периодот 1995-2005, иако СФ трошењето во други области не го стори тоа, заклучок што го делат и Бујајад-Ага и други (2013). Во контекст на вработеноста, за време на 1990-2007, СФ севкупно не влијаеле на регионалната вработеност, а имале негативен импакт врз вработеноста во региони со голем удел на нискоквалификувани работници и позитивен импакт каде работната сила била поквалификувана.⁴⁵⁹

Бекер (2012) заклучува дека СФ имаат позитивен ефект на растот но истиот е условен од добро владеење.⁴⁶⁰

Студија на Бахтлер акцентира одредени ограничувања како проблематичното усогласување помеѓу КП и домашните политики и лимитираноста на условеностите во однос на ефектите. Поопшто, од гледна точка на Бахтлер, и покрај подобрувањата, постојат ограничувања во смисла на квалитетот на поставувањето цели и координацијата – во регионите на конвергенција критиката за координацијата се однесува на националните и регионалните програми, како и за дисконтинуитетот и недостигот на интегриран пристап, додека во регионите за конкуренција, координацијата е дефицитарна помеѓу ЕУ и националните политики.⁴⁶¹ Друг проблематичен аспект се нереалистичните цели, односно што е можно да се постигне со тие пари и во таа временска рамка. Други ограничувања произлегуваат од структурните прилагодувања, односно индустриската модернизација, особено тешка на Медитеранот каде она што се нарекуваше структурно прилагодување, всушност беше тековна поддршка, така што многу пари беа потрошени за одложување, наместо за унапредување на реструктурирањето, а и процесот е

⁴⁵⁷ *Ibid.*, 241.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, 462.

⁴⁵⁹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 463.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, 462.

⁴⁶¹ “The Impact of Cohesion Policy on “old” and “new” Member States”, Lecture given by Professors John Bachtler & Grzegorz Gorzelak together with Prof. Dr. Daniela-Luminita Constantin, 2015 <https://www.youtube.com/watch?v=tuJl9XCkqBQ>

територијално невоедначен. Сите овие елементи влијаат на тоа КП да не може да го постигне посакуваниот импакт.⁴⁶²

Постои и став дека со оглед на КП инвестициите, традиционално наменети за градење на инфраструктура, според НЕГ моделите, може во многу случаи да води до поголема агломерација отколку до поголема дисперзија, така што КП може дури и, ненамерно, да ги продлабочи диспаритетите. Инфраструктурата некогаш само поминува низ териториите и тешко е да се проценат просторните ефекти. Достапноста исто тешко се мери.⁴⁶³ Ова сфаќање укажува на потреба за сериозна претпазливост кон планирањето, но од друга страна се коси со ред други просторни истражувања.

Сите наведени студии укажуваат на аспектите од КП кои во даден контекст покажале поголема успешност, како и на оние кои во иднина би требало да се приоритизираат при конципирањето на оваа политика, а во значителна мера откриваат и каузалитети кои се од исклучителна битност за поставање на следните парадигми на КП.

7.4.3. Негативен импакт

Помал дел од студиите кои го анализираат импактот на КП заклучуваат или дека таквиот е негативен или дека нема доволно податоци и индикации дека е позитивен, а некои укажуваат на конкретни аспекти од импактот кои се негативни.

Според Тамас, Борси и Метиу 2013, анализа на развојот пер capita на БДП од 1980 за сите земји членки покажува дека не дошло до конвергенција, заклучок исто добиен и од скорешна студија на Бундесбанката.⁴⁶⁴ Според Ленз 2007, исто така, СФ помошта не води нужно до конвергенција. Сосема спротивно, постојат причини за укажување на тоа дека водат и до дивергенција. Ова е од причина што поразвиените региони помошта ја користат поефективно отколку понеразвиените региони што се должи на нивниот посилен ендеген потенцијал.⁴⁶⁵

Некои дури тврдат дека СФ интервенциите се само политика на редистрибуција помеѓу самите региони – Болдрин и Канова 2001, Де Ла Фуенте и Доменек 2001.⁴⁶⁶

Во однос на ефективноста на КП за унапредување на регионалниот раст, некои студии наоѓаат ограничени или не наоѓаат никакви докази за таква врска, а некои зборуваат и за негативен импакт на КП - Далерба и Хјуингс 2003, Родригез-Посе и Фратези 2004, Далерба и ЛеГало 2009,⁴⁶⁷ Еспости и Бусолети 2008,⁴⁶⁸ Болдрин и Канова 2001.⁴⁶⁹

Илустративно, Родригез-Посе и Фратези (2004) тврдат дека СФ не успеаја да генерираат одржлив развој на назадните региони и дека на долг рок традиционалниот

⁴⁶² *Ibid.*

⁴⁶³ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 448.

⁴⁶⁴ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 463.

⁴⁶⁵ ed. J. Bachtler *et al.*, 36.

⁴⁶⁶ N.F. Dotti, 3.

⁴⁶⁷ M. Pleshivchak, 52.

⁴⁶⁸ J. Bachtroegler, U. Fratesi, G. Perucca, 22.

⁴⁶⁹ U. Fratesi, F.G. Wishlade, 818.

пристап (потпирање на градење на тешка транспортна инфраструктура, но и на ИиР) може да има дури и негативно влијание на недоволно развиените региони со поткопување на нивната конкурентност. Овој заклучок беше во скоро време потврден од студија спроведена за новите земји членки од Коморнички (2014).⁴⁷⁰

Одреден борј студии кои ја критикуваат ефективноста на КП, сметаат дека дури е и контрапродуктивна. Критиките се однесуваат на алокацијата на фондови како што се: таа на Боргло и други 2012 дека КП финансира проекти кои само минимално придонесуваат за развојот, на Мартин 1999 дека премногу бирократски процедури ги преоптоваруваат регионалните администрации, на Симонаци и други 2013 дека фокусот е на хоризонтални, наместо на вертикални мерки. Болдрин и Канова 2003 сметаат дека КП се контрапродуктивни бидејќи промовираат обратна мотивација, типична за зависност од помош, креирајќи неконструктивен товар на бирократија и даночење. Родригез-Посе и Фратези (2004) наоѓаат дека инфраструктурните инвестиции имаат негативен импакт на конвергенцијата и дека само трошењето на образование и човечки капитал произвеле значајни ефекти. Конечно, Гонзалес Алегре (2012) наоѓа дека кохезивното трошење битно го гуши националното трошење.⁴⁷¹

Сите наведени студии од оваа секција се сериозно оспорени од други опфатни и емпириски студии.

8. Фактори кои влијаат на ефективноста, односно функционалноста и квалитетот на реализација на кохезивната политика и на регионалниот развој

Констатиравме дека импактот на КП е неуниформен, а и академскиот интерес премина од обиди за процена на севкупниот импакт на КП кон нагласување на факторите кои условуваат каде, кога и како оваа политика е ефективна. Овде влегуваат институционални и структурни регионални фактори, интеракцијата меѓу КП и други (ЕУ и национални) јавни политики со територијален импакт и локални политички и економски фактори.⁴⁷² Сите автори компилираат различна комбинација фактори или истакнуваат одреден број како клучни. На пример, Фратези и Вишлејд во овие фактори вклучуваат квалитет на управување кој ја зголемува ефективноста на КП, апсорпциониот капацитет на регионите, мерен според присуството на човечки капитал и добри институции и присуството на територијален капитал во регионите што ја надополнува политиката и може да го зголеми нејзиниот импакт.⁴⁷³

Овој труд ќе се фокусира на следните **фактори кои влијаат на ефективноста на КП**, опфаќајќи ги аспектите од нејзината концептуализација до најпрактична имплементација: **соодветно таргетирање (сообразеност на цели и регионални**

⁴⁷⁰ J. Bachtler *et al.*, 36.

⁴⁷¹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 463.

⁴⁷² J. Bachtler *et al.*, 25.

⁴⁷³ U. Fratesi, F.G. Wishlade, 819.

потреби), алокација на структурни фондови (со тематска и просторна концентрација), апсорпциониот капацитет како посебен фактор кој во себе содржи повеќе меѓузависни елементи кои претставуваат фактор и сами за себе, понатаму, националните макрофактори како право, законска регулација, фискални и монетарни политики, политичка ситуација и политичко однесување, националните влади, капацитетот за стратешко планирање, степенот на децентрализираност на државата, доброто владеење, сообразеноста со други јавни политики, институционалниот квалитет и административниот капацитет. Освен последните два фактора, кои можат да бидат карактеристики и на локално ниво, од стриктно локалните или регионални фактори, фокусот би бил на локалните богатства, регионалната конкурентност, како и претходните економски и политички состојби на регионите.

8.1. Таргетирање и алокација

Од особено значење за функционалноста на КП се битни два взаемно поврзани фактора: првенствено, соодветното таргетирање, односно востановувањето на оптимално визионирани цели, сообразени на регионалните потреби и второ, алокацијата на фондови, односно нејзиниот обем, како и начинот на алокација и концентрација на фондовите.

8.1.1. Таргетирање – сообразеност на цели и регионални потреби

Алокациите на инвестициите и стратегиите за распредела на фондовите имаат реални импликации по ефикасноста: внимателно идентификување и таргетирање на главните социо-економски слабости на регионите можат да ја зголемат ефикасноста на интервенциите на политиката.⁴⁷⁴

Во студија каде се тестира економскиот повраток од ЕУ фондовите со употреба на податоци за периодот 1994-2013, само за ОК, се забележува дека неусогласената заложба (алокација на фондови за специфични категории) и регионалните потреби (области на главни слабости во однос на други региони) сериозно го пенализираат економскиот перформанс на регионот.⁴⁷⁵ Во овој контекст, битни се и наодите кои се однесуваат на нескладот меѓу програмските алокации и фактичките расходи каде се детектира посреден негативен раст додека обратната релација е востановена за концентрацијата на расходи – намалување за еден поен во концентрацијата е востановено дека го намалува растот за 0.2 pps.⁴⁷⁶ Што се однесува на севкупните резултати на КП, постои одредена хетерогеност на резултати по категории цели, но севкупниот ефект е недвојствено позитивен. Имено, трошење за Животна средина и Инфраструктура има најголема ефикасност, додека трошење за Претприемништво, Секторски развој и Социјална кохезија се исто така

⁴⁷⁴ M. Di Cataldo, V. Monastiriotis, 3-4.

⁴⁷⁵ *Ibid.*

⁴⁷⁶ R. Crescenzi, U. Fratesi, V. Monastiriotis, 2017,6.

позитивни.⁴⁷⁷ Слично то се истакнува и во Извештајот на Делор, каде се тврди дека и покрај овие успеси, КП може да се карактеризира со одредени слабости и промашувања кои делумно можат да се припишат на преговарачкиот процес со кој се постават управувањето и целите по востановување на ресурсите. Во недостиг на високо ниво на културен и политички компромис за модел на јавна политика, на стратегиите и на ЕУ и на земјите (а и на регионално ниво) често им недостигаат јасни цели и оправдување за тоа како да се остварат планираните активности. Приоритетите се многу широки, ги покриваат сите можни области на јавно делување и не можат да бидат идентификувани со било кое европско јавно добро.⁴⁷⁸ Во оваа насока, доаѓаат до заклучоци и Фијаски, Лавези и Паренти, според кои КП треба да биде фокусирана на ограничен број на „**јадрени приоритети**“, согласно доказите дека само некои фондови и цели досега покажале значајни ефекти.⁴⁷⁹

8.1.2. Алокација на КП фондови

Алокацијата на КП фондовите пер capita силно варира помеѓу европските региони.⁴⁸⁰ КП всушност не е униформна политика со оглед на тоа што се имплементира на многу различни начини помеѓу земјите членки. Расходот за секој програмски период е резултат на: 1. одлуки за алокација преговарани на почеток на програмскиот период од страна на секоја земја членка со ЕК („Партнерски договор“), 2. дискрециони одлуки кои секоја земја членка ги спроведува во текот на програмскиот период и 3. „побарувачката“ на јавна финансиска поддршка од локалните корисници.⁴⁸¹ При тоа два фактора влијаат во поголема мера на ефективноста на КП: просторната и тематската концентрација на фондови.

8.1.2.1. Просторна концентрација на фондови

Некои студии тврдат дека КП би била поефективна доколку фондовите се просторно концентрирани во подинамичните региони, додека други сметаат дека треба да бидат поеднакво алоцирани меѓу регионите,⁴⁸² а постојат и хибридни сфаќања, како тоа дека треба да биде промовирана **географската концентрација на фондови**, со оглед на постоењето на значајни просторни екстерналии на фондовите, но истите треба да бидат **поеднакво алоцирани по таргетираните региони**, со оглед на проценетиот конкавен ефект за фондовите за Цел 1. Тука се истакнува и потребата за жртва, односно замена на двете цели на КП за зголемување на целокупниот развој и намалување на нееднаквости. Конкретно, јужните европски региони се и најпериферни и најсиромашни. Доколку нивната економска назадност и дистанца од јадрото на Европа укажува на потребата да им

⁴⁷⁷ *Ibid.*

⁴⁷⁸ J. Delors, 106.

⁴⁷⁹ D. Fiaschi, A. M. Lavezzi, A. Parenti, 21.

⁴⁸⁰ R. Moreno, 29.

⁴⁸¹ R. Crescenzi, M. Giua, 10.

⁴⁸² ed. J. Bachtler *et al.*, 64.

се алоцираат најголемиот дел од фондовите со цел да се намалат нееднаквостите, опаѓачкиот маргинален ефект на фондовите за Цел 1 на БДП по работник и нивните пониски (позитивни) просторни екстерналии укажуваат на обратното со цел да се зголеми севкупниот раст. Барка (2009) има неколку увиди за тоа како КП треба да биде осмислена за да се изменаира оваа замена на цели од социјална и политичка перспектива. Алокацијата на ЕСИФ за периодот 2014-2020 делумно ги содржеше ваквите препораки, особено усвојувањето на концептот за „паметна специјализација“ која цели кон унапредување на иновациите во широка лепеза на регионални постановки, а особено во хетерогена средина на ЕУ регионите.⁴⁸³

8.1.2.2. Тематска концентрација на фондови

Концентрирање на расходите на мал број тематски области создава предности на обем и мобилизација на ресурси со што се јавува потенцијалот за максимизирање на повратокот од инвестициите.⁴⁸⁴ Крешенци, Фратези и Монастириотис тврдат дека концентрацијата на финансирањето и ефективното таргетирање се клучни како за ефективноста, така и за целокупните достигнувања на КП, настрана од специфичностите на секој регион и хетерогеноста на нивните локални средини.⁴⁸⁵ Во нивната подетална анализа има неколку наоди: постои силна позитивна поврзаност помеѓу нивото на расходи и стапката на развој во секој регион. На пример, зголемување на трошењето за 1 перцентилен поен може да го зголеми растот за 5,8 перцентилни поени пер анум.⁴⁸⁶ Исто, постои линеарна врска помеѓу кохезивното трошење и растот.⁴⁸⁷ Што се однесува на ефектот на КП *vis-à-vis* поединечните регионални економски карактеристики, нивото на расходи и различните локални економски карактеристики како нивоа на приходи, стапки на невработеност, трошење за истражување и развој, густина на патишта итн, е статистички незначително, односно додека севкупниот локален контекст е релевантен за КП, ниту една ваква поединечна карактеристика не може да го долови ова контекстуално влијание специфично за локалната средина.⁴⁸⁸

8.2. Апсорпционен капацитет

Капелен и други (2003) заклучуваат дека импактот на СФ во основа зависи од капацитетот за нивно примање на регионите корисници и дека овој импакт е поголем во релативно помалку неразвиените области. Овој резултат беше потврден и од неокласична перспектива од Евердин и други (2006) и од перспектива на географија на иновации од Крешенци (2005), Родригез-Посе и Крешенци (2008 и 2011).⁴⁸⁹

⁴⁸³ D. Fiaschi, A. M. Lavezzi, A. Parenti, 21.

⁴⁸⁴ M. Di Cataldo, V. Monastiriotis, 6-7.

⁴⁸⁵ R. Crescenzi, U. Fratesi, V. Monastiriotis, 2017, 4.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, 5.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, 6.

⁴⁸⁸ R. Crescenzi, U. Fratesi, V. Monastiriotis, 2017, 6.

⁴⁸⁹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 331.

Ефективноста при апсорпција на фондови е константен предизвик за земјите членки на ЕУ. Засновани на податоци за фондовите за 2007-2013 на ниво на NUTS2, опсервациите се дека целосна апсорпција е повеќе исклучок отколку правило. Високата регионална хетерогеност детектирана во апсорпцијата на СФ е присутна помеѓу земји, но и помеѓу регионите во самата земја.⁴⁹⁰ Земајќи предвид различни околности како карактеристиките на пазарот на трудот (образовното ниво на работниците и стапки на невработеност), децентрализација, инвестиции, институционална рамка и инфраструктурен развој, можат да се констатираат разликите во апсорпциониот капацитет меѓу земјите. Грција, на пример е прва земја во рангирањето на алокации пер capita, но се наоѓа на четврта позиција кога станува збор за реални платежни трансџи. Слично, Португалија се симнува од трето на шесто место и Словачка од четврто до осмо. Напротив, Чешка и Летонија ја подобруваат нивната позиција, со оглед на тоа што тие се способни да ги апсорбираат фондовите до повисок степен отколку други земји со многу алокации.⁴⁹¹

Битна е долгорочната апсорпција. Земјите членки можат ефективно да ги искористат СФ само ако развијат и одржат доволно висок апсорпционен капацитет. Не е од значење само големината на финансиските средства, туку и обезбедувањето помош при апсорпцијата на ЕУ финансирањето на одржлив начин.⁴⁹²

Апсорпциониот капацитет односно капацитетот за ефективна реализација и имплементација на алоцираните фондови може да зависи од повеќе национални и регионални, економски и политички фактори наведени подолу кои фактички претставуваат и самостојни фактори на ефективност на КП и регионалниот развој.

8.3. Макрофактори – национални политики

Иако Извештајот на Барка ја рефокусираше дебатата за КП околу значењето на високо локализираните фактори кои го условуваат нејзиниот успех или неуспех, Крешенци и Џуја добиваат резултати кои покажуваат дека макро-националните фактори остануваат клучни. Макро-институционалните услови и модели на интервенција имаат поголемо влијание, отколку диверзитетот на локални услови.⁴⁹³ Исто така, КП е или комплементарна со националната политика и институционална структурира, на тој начин продуцирајќи ефекти на ефикасност и ефективност, или пак, постои извесна дисонанца со напорите на државата при што таквите ефекти изостануваат. Значи, државите со своите јавни политики влијаат на реализацијата на КП.

Националните фактори кои се одразуваат на ефективноста на КП можат да бидат вразни за макроекономските политики, за административните и правно-политички постановки, како и за одредени демократски принципи како на пример, за добро владеење.

⁴⁹⁰ R. Moreno, 27.

⁴⁹¹ *Ibid.*, 38.

⁴⁹² ed. J. Bachtler *et al.*, 152.

⁴⁹³ R. Crescenzi, M. Giua “Don’t blame Brussels if you don’t benefit from EU Cohesion Policy!”, <https://european.economicblogs.org/voxeu/2019/giua-dont-brussels-dont-benefit-eu-cohesion-policy>.

Имено, националното ниво е особено значајно за макроекономски процеси поради фактот дека **правото, фискалните и монетарните политики** се генерално хомогени на национално ниво, додека други економски процеси кои се одвиваат на субнационално ниво треба да се анализираат според тоа каде се одвиваат.⁴⁹⁴ Во овој контекст, фактор претставува и соодветната и навремена законска регулација.

Значи, правно-политичките фактори кои влијаат врз дизајнирањето, имплементацијата и ефективноста на јавните политики се врзуваат за дадените институции и квалитетот на владеењето,⁴⁹⁵ националните политики и перформансите на соседните региони.⁴⁹⁶ Поконкретно, домашни фактори кои дефинираат варијации на процесите на управување со КП и импактите се: формални и неформални интравладини односи, претходно постоење на територијални заедници или мрежи за регионален развој, институционален и административен капацитет, капацитет за учење, политичко претприемништво од страна на локалните елити, клиентелизам и парадигми на домашните јавни политики.⁴⁹⁷

Имено, врз импактот на КП влијае политичката ситуација во една земја и регион и односите помеѓу различните нивоа на власта кои пак, понатаму влијаат на процесот на алокација на КП.⁴⁹⁸

Фактор претставува и видот на државата, дали е федерална или унитарна и степенот на децентрализација. Фактички, импликациите на КП во балансот помеѓу ефикасност и еднаквост се разликуваат зависно од тоа дали земјите имаат федерална или централизирана власт. Дури, мета политички цели кои се однесуваат на организациските или административните надлежности исто влијаат на регионалните инвестиции. На пример, во Шпанија, дистрибуцијата на финансии за развој на инфраструктура во поголема мера ја следи логиката на концентracија во прилог на јадрените области, наместо редистрибуцијата во прилог на најназадните региони.⁴⁹⁹ Сепак, мета-целите на ефикасност и еднаквост генерално се мешани, намалувајќи го просторот за отчетност во однос на перформансите.⁵⁰⁰

Во труд кој ги анализира регионите за Цел 1 за програмскиот период 2000–2006 во петте најголеми земји членки (Франција, Германија, Италија, Шпанија и ОК, резултатите покажуваат дека регионите кои политички се во линија со националните управувачки коалиции имаат подобри перформанси во смисла на примена СФ поддршка и уживаат поголема флексибилност при имплементацијата на СФ. Влијанието на регионално политичко однесување на економските перформанси е битно, но многу ограничено.⁵⁰¹

⁴⁹⁴ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 445.

⁴⁹⁵ R. Crescenzi, M. Giua, 11.

⁴⁹⁶ European Commission, 2014, 233.

⁴⁹⁷ J. Bachtler, C. Mendez, F. Wishlade, 22.

⁴⁹⁸ ed. J. Bachtler *et al.*, 27.

⁴⁹⁹ ed. J. Bachtler *et al.*, 26.

⁵⁰⁰ J. Delors, 106.

⁵⁰¹ N.F. Dotti, 1.

Контекстуален макрофактор за успехот на КП, во одредена мера, е пристапот на Владата кон употребата на фондовите. Доколку во било која фаза на имплементацијата постои притисок да се употреби колку што е можно повеќе од фондовите за релативно кратко време, тогаш постои опасност по квалитетот на проектите.⁵⁰²

Исто така, националните влади играат клучна улога во преговорите на ниво на ЕУ, во интранационалната распределба на ресурси, како и во имплементацијата помеѓу различни регионални власти. Со други зборови, наспроти силните напори од ЕК да ги координираат СФ интервенциите, националните влади сè уште се битни на политичките арени. Секоја земја има различен политички систем и поделба на надлежности меѓу различните нивоа на власта, како и различни партии и изборни закони, па регионалните чинители се навикнати на нивната националната политичка арена и знаат како да ги проследат нивните интереси во рамки на националната рамка.⁵⁰³ Од перспектива на ЕК, пак, Делмут (2011) смета дека ЕК има воспоставено мотивациски средства со кои се фаворизираат јаките региони, бидејќи се претпоставува дека се способни за ефективно менаџирање на СФ. Послабите региони, од друга страна добиваат средства само доколку се покажале дека фактички умеат да ги потрошат.⁵⁰⁴ Конечно, владиниот капацитет позитивно корелира со перформансите за апсорпција на ЕФРР, но побогатите земји членки е помалку веројатно дека ќе ја максимизираат апсорпцијата.⁵⁰⁵

Фактор за регионален развој претставува и капацитетот за креирање односни стратегии. Отвореноста за идеи, размената на знаење и волноста за адаптација се клучни фактори за унапредување на ефективни стратегии за регионален развој. Следствено, поголем ангажман во меѓурегионалната соработка треба да биде поддржан во сферите кои се кофинансирани од КП, особено во ИиР, иновациски креации и дисеминација, каде вмрежувањето е критично.⁵⁰⁶

Поскорешно утврдени, па и помалку анализирани фактори се мрежите и социјалниот капитал.

Од наведените фактори, во поголеми детали би биле обработени следните: степенот на децентрализираност на државата, доброто владеење, институционалниот квалитет и административниот капацитет.

8.3.1. Вид на држава и степен на децентрализација

Како што беше спомнато, правниот и политички субјективитет и административната поделба на надлежности претставуваат фактор кој влијае на импактот на КП.

НУТС 2 се повеќе или помалку валидни зависно од контекстот и видот на политиката. На пример, во некои земји како Италија, НУТС единиците коинцидираат со

⁵⁰² ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 140.

⁵⁰³ N.F. Dotti, 6.

⁵⁰⁴ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 280.

⁵⁰⁵ *Ibid.*, 271-280.

⁵⁰⁶ ed. J. Bachtler *et al.*, 51.

регионите кои располагаат со легислативни надлежности, додека во други земји како Словачка, Унгарија и Шведска, коинцидираат со регионите со ограничени административни надлежности и трето, во некои земји како Геманија, Ирска и ОК се само вештачки, односно статистички единици.⁵⁰⁷

Ведрине (2018) покажува дека просторните политички интеракции се посилни кога имплементацијата на политиката е децентрализирана. Ова ја потценува битноста на националното ниво како основна координативна единица.⁵⁰⁸ Од друга страна, при посеопфатна анализа, спомната и претходно, регионалната хетерогеност на импакти се врзува со условите на национално ниво,⁵⁰⁹ односно приоретно ваквите разлики можат да бидат припишани на аспекти специфични за државата поврзани за националното ниво, наспроти регионалните специфичности во квалитетот на владеење и/или во моделите на имплементација.⁵¹⁰ Сепак, ваквото детереминирање на фактори не се коси со анализата за влијанието на степенот на децентрализација на државата врз импактот на КП, туку е комплементарно на истата.

Така, група автори ги постават институционалните фактори во корелација, каде на импактот на КП позитивно му влијае степенот на децентрализација во земјите во кои се имплементира, како и присуството на институции кои ја поддржуваат на национално ниво, во смисла на зголемување на контролата, довербата, отвореноста и немањето практики на корупција, степенот на отвореност на економиите и националниот институционален квалитет во смисла на владеење на правото, корупција, бирократија, ризик од експропријација и владин третман на договорите.⁵¹¹

Во секој случај, субнационалните власти играат битна улога во јавните расходи и инвестициите. Разликите во нивоата на децентрализација на јавни расходи се има зголемено низ ЕУ. Расходите кои се спроведуваат од страна на субнационални нивоа на власти изнесува во просек една третина од вкупното трошење во ЕУ и уделот не се смени многу во текот на претходните 2 декади наспроти подемите и падовите во вкупноста. Сепак, просекот ги затскрива битните разлики меу земјите. Јазот помеѓу поцентрализираните и подецентрализираните земји членки во уделот на расходи преземени на субнационално ниво се зголеми забележително во текот на годините 2001-2017.⁵¹² Хрватските власти ги скратија јавните инвестиции за да ја намалат страната на расходите. Во периодот пред кризата, овие инвестиции најмногу се состоеја од изградба на патиша (автопати). Се забележува дека јавниот расход имплементиран на регионално или локално ниво не значи нужно дека одлуките за тоа како да се потроши се донесени на

⁵⁰⁷ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 445.

⁵⁰⁸ R. Crescenzi, U. Fratesi, V. Monastiriotes, "Back to the Member States? Cohesion Policy and the National Challenges to the European Union", *Regional Studies* 54-1/2019, 5-9, 3.

⁵⁰⁹ R. Crescenzi, M. Giua 10.

⁵¹⁰ R. Crescenzi, M. Giua "Don't blame Brussels if you don't benefit from EU Cohesion Policy!", <https://european.economicblogs.org/voxeu/2019/giua-dont-brussels-dont-benefit-eu-cohesion-policy>.

⁵¹¹ ed. J. Bachtler *et al.*, 25.

⁵¹² European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 168.

истото ниво. Сите Нордиски земји, каде фактички надлежностите се многу деволуирани на општините и земјите членки со федерални или регионални структури на власта кои имаат најголем удел во јавните расходи реализирани на субнационални нивоа, искусија понатамошна децентрализација на расходи во текот на овој период. Во Данска, најдецентрализираната земја во оваа смисла, околу 2/3 од јавните расходи беа управувани на субнационално ниво во 2016, а во Шведска, Белгија, Шпанија и Германија, околу пола.⁵¹³ Истовремено, постои тенденција кон понатамошна централизација на расходите во земјите членки каде одговорноста за јавното трошење традиционално било централизирано. Ова е особено случај во Балтичките земји и особено во Унгарија каде уделот на расходите управувани на локално ниво беше намалено за половина помеѓу 2001 и 2016. Слична тенденција, иако помалку забележлива, е евидентирана во Португалија, Грција и Италија. Од друга страна, кај Бугарија, Романија и Словачка, за разлика во другите ЕУ 13 ДЧ, обратната тенденција е забележана. Сумарно, разликите во степенот на децентрализација на јавни расходи се проширил во ЕУ во последните години со тоа што трошењето се децентрализира во Нордиските земји, федералните земји и неколку ЕУ-13 ДЧ, а се централизира во најголем број од ЕУ-13 ДЧ и во помала мера во јужните ДЧ, освен Шпанија, значи јавните инвестиции се малку поцентрализирани сега во ЕУ.⁵¹⁴

За разлика од вкупните јавни расходи, управувањето со јавните инвестиции станува поцентрализирано, уделот управуван од субнационални власти се намалува од вкупно 60% во средината на 1990-тите до 56% во 2001 и 53% во 2016. Разликата во оваа тенденција, споредена со вкупните јавни расходи е главно резултат на трендовите во земјите членки со федерална или регионална структура на власт.⁵¹⁵ Една од последиците на намалувањето на јавните инвестиции е дека уделот кофинансиран од КП се има значително зголемено во овој период, изнесувајќи околу половина или повеќе од вкупноста во многу земји од ЕУ-13. Во овие и други земји, ЕУ финансирањето, одигра клучна контрациклична улога во превенирање на уште поголемо намалување на јавните инвестиции.⁵¹⁶ На почеток на кризата ЕУ одигра стабилизирачка улога во обезбедување повисоки нивоа на јавни инвестиции од оние кои што ќе беа вложени, а во многу земји претставуваше најголем извор на финансирање инвестиции.⁵¹⁷

Сумарно, децентрализираните структури подобро ги реализираат имплементациските задачи на КП врзани за јавните расходи под претпоставка да се задоволени другите државни постановки на квалитетен начин. Добро осмислениот сооднос на квалитетно креирање на јавни политки и реализација на КП на државно ниво од една страна и видот и степенот на децентрализација сообразен на контекстуалните

⁵¹³ *Ibid.*

⁵¹⁴ *Ibid.*

⁵¹⁵ *Ibid.*

⁵¹⁶ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 174.

⁵¹⁷ *Ibid.*, 176.

национални и регионални потреби од друга страна игра битна улога во продуцираниот импакт на КП.

8.3.2. Добро владеење

Квалитетот на владеење е битен за социјалниот и економски развој низ ЕУ и е битна детерминанта за регионалниот раст.⁵¹⁸ Следствено, квалитетот на владеење е фактор за ефективноста на КП, како поради апсорпциониот капацитет, така и поради подобрата артикулација на потреби во преговарачкиот процес на мултилевел донесувањето одлуки..⁵¹⁹ Регионите со повисоки нивоа на квалитет на владеење во просек добиваат повеќе и како резултат на нивото на економскиот развој, стапките на невработеност и други политички и институционални фактори. Причините за ова се двострани. ЕК има силна мотивација за алокација на ресурси на држави и региони каде фондовите ќе бидат апсорбирани. Региони со повисоко ниво на квалитет на владеење, на пример, пониска корупција или бирократии со подобар квалитет се попривлечни кандидати за ЕК при алоцирањето фондови. Второ, регионите со повисоки нивоа на капацитет се претпоставува дека во просек подобро лобираат за нивните интереси, како пред нивната централна влада, така и пред ЕК и се подобро подготвени за ефективно да ги имплементираат правилата и критериумите поврзани со грантовските расходи од СФ.⁵²⁰ Начинот на кој се имплементира националната регулатива и нејзиниот ефект врз развојот варира од земја до земја, одразувајќи ги разликите во ефикасност на регионалните и локални власти. Институционалниот капацитет го афектира достигнувањето на долгорочните цели на јавната политика и способноста за имплементација на структурни реформи кои имаат потенцијал да го зголемат растот на вработеноста.⁵²¹

Во студија од Родригез-Посе и Гарсиласо (2014) реалниот раст на БДП пер capita меѓу 1995 и 2006 во ЕУ-15 регионите е анализирана со цел да се идентификуваат позадински детерминанти и да се процени улогата на јавните расходи на КП, квалитетот на владеење и нивната меѓусебна интеракција. Резултатите индицираат дека расходите имале значаен импакт на растот на БДП пер capita и во регионите кои примиле значајна сума финансии (најмногу најнеразвиените), при што колку што бил подобар квалитетот на владеење, толку бил поголем импактот. Авторите укажуваат и на нискиот квалитет на владеење како пречка која не може да биде надмината со просто зголемување на трошењето и дека подобрување на квалитетот на владеење е есенцијално за КП да го постигне својот целосен импакт.⁵²²

⁵¹⁸ *Ibid.*, 135.

⁵¹⁹ R. Crescenzi, U. Fratesi, V. Monastiriotis, 2019, 3.

⁵²⁰ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 93.

⁵²¹ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 135.

⁵²² European Commission, 2014, 177.

Низок квалитет на владеење го намалува импактот на јавните инвестиции, вклучувајќи ги и оние кофинансирани од КП,⁵²³ може да води до губитоци при финансирањето. Според податоци од 2014, земјите членки, во просек апсорбирале (односно потрошиле) само 68% од достапните ЕУ фондови за периодот 2007- 2013. Романија има апсорбирано само околу 46% од фондовите, а Словачка, Бугарија, Италија, Малта и Чешка, помалку од 60%. Ниските стапки на апсорпција во овие земји може да се должи на дузина причини како што е недостиг на компетентност на УВ или на владите генерално или пак недоволен кадар. Која и да е причината, може да значи дека земјите членки не се способни да ги потрошат фондовите кои им се достапни, во рамки на дозволеното време и можат да губат дел од нив (според пренамена - *decommitment*, или правилото ‘n+2’) или да ги потрошат неефикасно со цел да ги потрошат на време.⁵²⁴ Исто така, намалувањето на јавните инвестиции е поизразено за земјите членки кои беа најтешко погодени од економскиот пад. Во некои земји членки кои се предмет на екстерна финансиска помош, јавните инвестиции им беа под 2% од БДП за 2016 (Ирска, Португалија и Шпанија) и иако беше над 3% од БДП во Грција, грчкото БДП во 2016 беше многу пониско отколку пред кризата. Овие ниски нивоа на јавни инвестиции во извесна мера се одраз на високите нивоа на социјални расходи кои се битно над европскиот просек во Грција (20% од БДП) и Португалија (17%).⁵²⁵

Значи, губитоците директно корелираат со квалитетот на владеење.

Транспарентност и верификабилност се потребни за било кое јавно дејство со просторни ефекти поради силната меѓузависност на местата.⁵²⁶ Во многу региони во ЕУ, јавните набавки се подложни на ризик од корупција и недостиг на компетентност за договори што се рефлектира во многу инстанци каде договорната обврска е исплатена и кога само еден дел бил поднесен. Професионални и непристрасни јавни власти се од големо значење за борба против корупцијата, меѓутоа степенот до кој меритократијата е карактеристична за јавниот сектор, наместо непотизмот, значително варира меѓу и во рамки на земјите на ЕУ.⁵²⁷ Индексот за перцепција на корупцијата - *Corruption Perceptions Index* (CPI), првпат беше лансиран во 1995 од Транспаренси Интернешнл. Квалитетот на владеење е битно за регионалниот развој низ ЕУ, па затоа институционалната димензија, мора да биде составен елемент на стратегиите за развој.⁵²⁸ Секоја година, Светска банка продуцира и Индикатори за владеење за сите земји во светот - *Worldwide Governance Indicators* (WGI) кои покриваат околу 200 економии, со цел да го назначи квалитетот на институциите одговорни за владеење. Владеењето само по себе е дефинирано според

⁵²³ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, xxi.

⁵²⁴ European Commission, 2014, 175.

⁵²⁵ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 166.

⁵²⁶ F. Barca, 23.

⁵²⁷ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 135.

⁵²⁸ *Ibid.*, 161.

димензиите врзани за отчетност, политичка стабилност, владина ефективност, регулаторен квалитет, доверба во институциите и отсуство на насилство и контрола на корупцијата. Индикаторот за ефективност на влада ги зема предвид политиките на владеење, квалитетот на јавниот сектор и степенот на независност на граѓанските услуги од политички притисоци како и кредибилитет на владата. Сите овие аспекти придонесуваат за креирање стабилна политичка средина која е потребна за одржлив економски раст. ЕУ земјите кои е проценето дека имаат најнеефективни влади за 2015 се: Данска, Холандија, Финска и Шведска, а најнеефективни Романија, Бугарија, Грција и Италија и разликите меѓу двете групи се огромни.⁵²⁹ Повторно, евидентен е каузалитетот меѓу контролата на корупцијата (и другите елементи на доброто владеење) и ефективното искористување на фондовите.

Сумарно, доброто владеење води до поголем апсорпционен квалитет, подобра артикулација на потреби, односно подобра преговарачка позиција при програмирањето на фондовите, што резултира во поголеми придобивки од истите, зголемена искористеност на јавните инвестиции, односно севкупен зголемен импакт на КП.

8.4. Институционален квалитет и административен капацитет

Институционалниот квалитет и административниот капацитет базично произлегуваат од националните политики и капацитети и во поголема мера се врзуваат со државната власт, меѓутоа можат да се однесуваат и на централните и на локалните власти, па затоа би ги обработиле како засебни фактори за ефективноста на КП.

8.4.1. Институционален квалитет

Институционалната позадина, заедно со националниот контекст, процесот на имплементација и импактот на територијалните единици претставуваат позадински фактори за посеопфатна реализација на целите на КП.⁵³⁰ Значи, институционалната рамка е првенствено препознаена како филтер кој има клучна улога во поврзување на главните цели на политиката, во контекст на ЕУ стратегијата за раст, со реалните потреби и карактеристики на секој регион. Ова би требало да обезбеди просторно концентрираните јавни политики да ги дистрибуираат нивните позитивни ефекти пошироко, како просторно, така и општествено.⁵³¹ Институционалниот капацитет го афектира достигнувањето на долгорочните цели на јавната политика и способноста за имплементација на структурни реформи кои имаат потенцијал да го зголемат растот на вработеноста.⁵³²

Имено, група автори наоѓаат дека повратокот на инвестициите преку СФ се подобрени помеѓу вториот и третиот програмски период и имаат позитивен импакт на

⁵²⁹ *Ibid.*, 137.

⁵³⁰ M. Pleshivchak, 53.

⁵³¹ ed. J. Bachtler *et al.*, 81.

⁵³² European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 135.

растот во побогатите земји и таквите региони во самите земји. Родригез-Посе и Гарсилазо (2015) покажуваат дека регионалниот институционален квалитет има директен ефект и на економскиот раст и при модерирањето на ефикасноста на расходите од СФ.⁵³³

Значи, институционалната поставеност се одразува и на локалните економски перформанси и развој. Просторната блискост, густината и локализацијата треба да бидат ставени во поширок контекст на економска глобализација. Тоа значи дека локалниот и регионалниот развој не зависат само на локално достапниот човечки капитал и добра за производство, туку постојат и непросторни врски како што се социјални, институционални и сознајни прелевања кои играат комплементарна или дури и супститутивна улога. Дури и мултинационални компании играат битни улога во овие процеси на глобализација. Според една литература, човечкиот капитал и знаењето од мрежите за пренос на знаење и обуки се од врвно значење за иновациите и следствено за регионалниот развој. Меѓутоа, постои и друга школа која го нагласува опстојувањето на институционалните разлики меѓу регионите, наспроти економските интеграции, кое е клучно за одржување на регионалните диспаритети, со оглед на тоа што институциите го формулираат начинот на кој економијата може да искористува достапни ресурси или да апсорбира нови. Сериозни институционални слабости ја држат регионалната економија далеку од иновациите и со тоа и од растот.⁵³⁴

Според значаен број студии, стратегијата на КП во текот на претходните години е адекватна, но имплементацијата не е оптимална.⁵³⁵ За квалитетна имплементација на КП, потребни се силни институционални капацитети и со оглед на тоа што најголемиот број таргетираните земји од КП, истовремено се и најслабите, имаат искусно потешкотии со имплементацијата, како на пример бавно напредување на јавните расходи во раните периоди на секој од циклусите, проследен со забрзано трошење на крајот на периодот, како и проблематични процедури за јавни тендери и финансиско управување.⁵³⁶

Хорват (2005) го постави златното правило на вештината на системите за концентрирана имплементација, тврдејќи дека колку е помал бројот на институциите (вообичаено секторските министерства) кои се инволвирани во менаџирањето и програмите (секторски и регионални) претставено на ниво на програмирањето во земјите кандидати, толку е појасна сликата и повисока можноста за подобра административна апсорпција на СФ. Потребно е да се обезбеди континуитет на кадарот како и да се има блиска политичка врска меѓу УВ и премиерот.⁵³⁷

Значи, институционалната структура, односи и квалитет влијаат на импактот на КП преку поврзување на главните цели на политиката со националните и регионалните контексти, го афектираат економскиот раст и развој, растот на вработувањата, модерирањето на ефикасноста на расходите од СФ и начинот на имплементација на КП.

⁵³³ ed. J. Bachtler *et al.*, 69.

⁵³⁴ ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 148.

⁵³⁵ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 241.

⁵³⁶ *Ibid.*, 241-242.

⁵³⁷ R. Moreno, 31.

8.4.2. Административен капацитет

Административните капацитети и ефикасните процедури влијаат на тоа импактот од фондовите да се максимизира. Ова е исклучително битно со оглед на тоа што земјите членки се одговорни за управувањето со програмите, вклучувајќи селекција на проекти, контрола и мониторинг и евалуација на проекти.⁵³⁸ Речиси истозначно се искажуваат Бахтлер и други според кои административниот капацитет е клучна карактеристика на менаџирањето и имплементацијата на ЕУ фондовите. Доброто владеење исто игра битна улога, односно може да биде основен услов нужен за оодржлив економски и социјален развој, како и за современа јавна администрација.⁵³⁹

Значењето на корелацијата на административниот капацитет на институциите вклучени во управувањето со ЕУ фондовите и перформансите на КП се зголемува и може да се согледа во фактот дека околу 55% од вкупните јавни инвестиции во ЕУ-28 за 2013 беа реализирани од субнационални власти, иако соодносот варира во голема мера од земја до земја. Во секој случај, за потребите на КП е нужно централните власти да деволуираат, односно да пренесат некакви одговорности.⁵⁴⁰

КП има најголем импакт во региони каде услужниот сектор е најмалку развиен. Сурубару (2016) споредува 2 земји кои истовремено влегуваат во ЕУ, Романија и Бугарија, и кои покажуваат многу различни нивоа на имплементација на КП мерено во смисла на апсорпција на фондови. Авторот покажува дека овие разлики се должат на административниот капацитет кој е појак во Бугарија и каде апсорпцијата е значајно повисока.⁵⁴¹ Во трудот, административниот капацитет се разложува на различни компоненти: институционален капацитет, бирократски капацитет, капацитет на човечки ресурси, политичка стабилност, политичка поддршка и политички клиентелизам. Авторот покажува дека клучната разлика меѓу двете држави е нивото на политичка стабилност и поддршка кои ѝ овозможиле на Бугарија да го подобри административниот капацитет и следствено, нејзината способност за апсорпција на фондови.⁵⁴²

8.5. Локални околности и фактори

Востановивме дека би можело да се каже дека позитивниот импакт на структурните интервенции (пред сè во најсиромашните региони) постои, иако е високо варијабилен низ државите и регионите на ЕУ при што повеќе студии го третираат ефектот на КП врз економијата на територијалните единици. Меѓутоа, овие наводи се регионално условени што значи дека во контекст на некои субнационални единици КП може да има

⁵³⁸ ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 120.

⁵³⁹ ed. J. Bachtler *et al.*, 169.

⁵⁴⁰ *Ibid.*, 241.

⁵⁴¹ U. Fratesi, F.G. Wishlade, 819.

⁵⁴² *Ibid.*, 820.

многу позитивен импакт на економијата, но минимален или дури и негативен импакт во други.⁵⁴³ Затоа, би се осврнале и на локалните околности и фактори на КП.

Локалните околности претставуваат и објект и субјект на влијание на КП. Претходно беше прикажано дека институционалната и административната поставеност се одразува и на локалните економски перформанси и развој. Меѓутоа, локалните околности и фактори се претставени и преку нивната просторна блискост и економска и политичка поврзаност во национален и меѓународен контекст, локалните богатства и сознанијата за нив, конкурентноста, заклучно со нејзините конститутивни елементи, меѓу кои човечкиот капитал, фирмите и иновациите, претходните економски и политички состојби на регионите.

8.5.1. Локални богатства

Начинот на кој комунитарните политики се имплементираат и нивниот успех зависи од контекстот на имплементацијата. Овој контекст може да биде дефиниран од специфични територијални предности и богатства со кои располагаат ЕУ регионите.⁵⁴⁴ Ова е битно, бидејќи, доколку фирмите од различни држави имаат различни придобивки од КП, тоа треба да се земе предвид при идно дизајнирање на јавната политика.⁵⁴⁵

Постојат голем број фактори кои влијаат на регионалниот раст, егзогени и ендеогени. Од 1980-та наваму, посебен акцент се става на ендеогените кои се сметаат за побитни за современа регионална економија. Во најголема мера ендеогените фактори за регионален раст се фактички регионалните богатства кои се јавуваат во регионите само откако се акумулираат после одреден подолг период.⁵⁴⁶

Галјарди и Перкоко (2016) се фокусираат на географските карактеристики на структурата на населеноста на регионите кои ги добиваат фондовите како фактор на влијание на импактот на КП. Некои од НУТС 3 регионите кои го поминуваат прагот од 75% БДП пер capita со што се подобни за Цел 1, наспорти нивните поволна економска ситуација се дефинирани од авторите како „случајни добитници“. Трудот наоѓа дека КП го зголемува севкупниот регионален раст, но тоа е случај во многу поголема мера за руралните региони блиску до град. Ова укажува дека овие региони можат да ја користат достапноста на просторот за да ги сместат таму новите дејности, како и близината до агломерациските економии на јадрените урбани области, без притоа да им се појават трошоци на згуснување. Џордано (2016) улогата на КП, а особено на ЕФРР ја проценува во реалција со географските карактеристики на регионите во 3 држави: Шпанија, Шведска и Данска. Тој тврди дека географските специфичности се битни, особено оддалеченоста и шаблоните на населеност. Областите со конкретни карактеристики може да бидат обесправени од КП до ниво на тоа ОП кои ги покриваат НУТС2 регионите да не ги земаат географските специфичности на сите региони. Ова е илустративно за доменот на

⁵⁴³ M. Pleshivchak, 52.

⁵⁴⁴ J. Bachtroegler, U. Fratesi, G. Perucca, 21.

⁵⁴⁵ *Ibid.*, 26.

⁵⁴⁶ ed. J. Bachtler *et al.*, 256.

експлоатирање на географските специфичности како предности, особено во врска со културниот туризам и обновливата енергија.⁵⁴⁷

Во овој контекст, битно е и знаењето за територијалните ресурси. Балтина и Муравска забележуваат дека пристапот базиран на место придонесува за развој на јавна администрација ориентирана кон резултати и ја нагласуваат битноста на квалитативните информации и знаење за територијалните ресурси и за развојниот потенцијал неопходен за донесување одлуки.⁵⁴⁸ Тие покажуваат и директна врска меѓу територијалните ресурси, институционалната рамка и регионалниот развој, како и индиректна врска меѓу територијалните ресурси и регионалниот развој.⁵⁴⁹

8.5.2. Конкурентност

При востановување на локалните фактори кои влијаат на импактот на КП, битно е да се востановат и кои се конститутивните елементи на конкурентноста на регионите и на кој начин КП влијае на нив, со оглед на тоа што претставуваат силогизам. Едни од најизразените се бизнисите, човечкиот капитал и иновативниот капацитет.

8.5.2.1. Фирми

Во труд кој го анализира импактот на КП на растот на фирмите за програмскиот период 2007-2013 во 7 европски држави, резултатите покажуваат дека поддршката од КП повеќе го унапредува растот на фирмите во големина (додадена вредност и вработеност), отколку во продуктивност. Сепак, дури и кога КП е иста и се однесува на слични проекти или корисници, нејзината ефективност варира меѓу различните територијални контексти, но и во рамки на самите држави. Во неколку случаи, импактот на грантовите врз растот на фирмите е поголем во региони со пониски приходи или поскупо територијални богатства, веројатно поради тоа што фирмите во тие региони не можат да се потпрат на надворешни ресурси.⁵⁵⁰

Помогнатите фирми имаат подобри перформанси од непомогнатите фирми за околу 26% во смисла на додадена вредност и раст на вработувања за истиот временски период 2007-2013. Исто така, растот на додадена вредност по вработен се зголемува што имплицира дека импактот врз растот на фирмите е поголем во смисла на ширење на големината и добивки на продуктивност.⁵⁵¹

Значи, дефинитивно генерално, фирмите третирани од КП покажуваат битно повисоки стапки на раст од оние кои не се, но нивниот дострел е различен, на пример 3 пати повисок од Романија отколку во Франција.⁵⁵²

⁵⁴⁷ U. Fratesi, F.G. Wishlade, 820.

⁵⁴⁸ ed. J. Bachtler *et al.*, 272.

⁵⁴⁹ *Ibid.*, 272.

⁵⁵⁰ J. Bachtroegler, U. Fratesi, G. Perucca, 23.

⁵⁵¹ J. Bachtroegler, U. Fratesi, G. Perucca, 26.

⁵⁵² *Ibid.*

8.5.2.2. Човечки капитал

Расходите за човечки ресурси ја зголемуваат конкурентноста. Дури и многу ниските расходи преку СФ за човечки ресурси, особено од страна на помалку развиените држави, имаат многу силен ефект врз зголемувањето на конкурентноста.⁵⁵³ Човечкиот капитал е исклучително чувствително прашање, бидејќи акумулацијата на човечки капитал е бавна и негова мобилност е ограничена. Акумулацијата претпоставува време и силни образовни системи на основно и повисоко образование, надополнето со продуктивна средина во која работниците можат да учат при работа и интеракција. Сепак, заостанатите региони, се соочуваат со процесот на одлив на мозоци кој ја попречува акумулацијата на човечки капитал во регионите во кои образовниот систем е јак, но приватниот сектор нестабилен да вработи образовани работници на работни места каде нивните способности на најдобар начин се ставени во функција.⁵⁵⁴

8.5.2.2 Иновации

Регионалниот иновативен капацитет и поволни социјални филтри (на пример, регионални социо-економски околии склони кон иновации) се клучни предуслови за инвестиции со цел да можат да ги продуцираат очекуваните придобивки на локален економски развој.⁵⁵⁵ Ова е подетално разработено во други делови од трудот.

8.5.4. Претходни социо-економски состојби на регионите

Придобивките од КП потполно се максимизираат само во области со силна претходно постоечка социо-економска поставка и/или кога имаат придобивки од способности за поволно имплементирање на политиката.⁵⁵⁶

Постојат и многу други фактори, односно територијален капитал чија таксономија ја има поставено Капмапци (2008) и се состои од традиционални фактори кои се делат на приватни и јавни и опипливи и неопипливи. Другите фактори се класифицирани како посредни, со оглед на тоа што се заеднички добра или мешовити јавни добра или имаат посредно ниво на материјалност. Такви се сопственичките мрежи, релјефот, културното наследство, мрежите на соработка, управувањето со земјата и културните ресурси, агломерациите и областните економии, егнциите за ИиР, и алатки за зголемување на приемчивоста.⁵⁵⁷

Што се однесува до меѓусебниот однос на територијалниот капитал и КП, од една страна територијалниот капитал може да биде олеснувач или инхибитор на импактот врз растот за политиките чија основната цел е економска. Од друга страна, оние јавни

⁵⁵³ ed. J. Bachtler *et al.*, 78.

⁵⁵⁴ *Ibid.*, 256.

⁵⁵⁵ Меѓу другото, иновациите влијаат и на други елементи на регионалниот економски развој, како на пр. на транспортната инфраструктура во рамки на Европските територијални инфраструктурни политики European Territorial Infrastructural Policies (TEN-T)

⁵⁵⁶ ed. J. Bachtler *et al.*, 21.

⁵⁵⁷ ed. J. Bachtler *et al.*, 257.

политики чија директна цел е повеќе социјална или политичка можат да придонесат за создавање или возобнова на територијалниот капитал во нивните помеки апскети, така што на долг рок ова исто придонесува за растот.⁵⁵⁸

Во однос на регионалните структурни фактори во импактот на КП, географската позиција на регионите корисници која се однесува или на географското јадро на ЕУ или на националните центри на носење одлуки, игра клучна улога. Иницијалните услови на регионите се многу битни, а и ефектите на ниво на држава се релевантни. Меките регионални иновациски фактори исто влијаат на импактот на КП. Импактот на КП е понагласен во европски средини со појак технолошки апсорптивен капацитет и послаб во најназадните области. Додатно, КП некогаш придонесува за привлекување индустрии интензивни со ИиР во региони на кои им недостигаат неопходни ресурси или високо квалификувани работници.⁵⁵⁹

Исто, постои корелација помеѓу јавните расходи и КП – регионите со повисок БДП имаат поголем капацитет да ги искористат бенефитите од КП.⁵⁶⁰ Ова е разбирливо со оглед на тоа што за еден регион да постигне повисок БДП морал да вложи систематски и долготраен напор за градење на таквата ситуација, како имплементирање добро владеење и продуктивни елементи од политичкиот систем, владеење на право, иновативни правни и технолошки средства, квалитетно образование сообразено со економските потреби, итн. Следствено, процедурите, експертизата и севкупниот капацитет за реализација на фондовите се покарактеристични за поразвиените региони, додека помалку развиените искусуваат различни типови дефицити.

8.5.5. Претходни политички состојби на регионите

Хетерогеноста на импакти исто зависи и од локалниот квалитет на властите, на интензитетот на јавните расходи, на **регионалните контекстуални услови** или на **секторската структура на локалната економија**.⁵⁶¹

Значи, политичките институции и односи на локално ниво, врзани со оние на државно ниво, влијаат на локалните капацитети за имплементација на КП. Во овој контекст, релевантни се регионалните политички коалиции, земајќи предвид дека КП експлицитно цели да ги мобилизира регионалните чинители за осмислувањето и имплементацијата на регионалните развојни политики.⁵⁶²

За разбирање на влијанието на регионалното политичко однесување врз имплементацијата на СФ, теоријата на Чешир и Гордон (1996) вели дека регионалните чинители се заинтересирани за колективна акција за инвестиции во локалните јавни добра, бидејќи истите обезбедуваат повратоци на територијално ниво, исклучувајќи ги

⁵⁵⁸ *Ibid.*, 267.

⁵⁵⁹ *Ibid.*, 25.

⁵⁶⁰ “The EU Cohesion Policy: what works and where?” Lecture and PPP of Prof. Riccardo Crescenzi, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/crescenzi.pdf.

⁵⁶¹ R. Crescenzi, M. Giua, 3.

⁵⁶² N.F. Dotti, 4.

конкурентите лоцирани на друго место, обезбедувајќи компаративна предност.⁵⁶³ Конкретно, регионалните чинители мора да формираат политички коалиции (меѓу другото за застапување на интересите на нивните региони) за да преговараат со погорните нивоа на власта, да дизајнираат повеќегодишни развојни стратегии и да ги имплементираат овие стратегии со поддршка од СФ кои се очекува да ги подобрат нивните економски перформанси. Како резултат на оваа долгорочна перспектива, регионалните чинители треба да формираат такви политички коалиции кои ќе можат да го проследат целиот ланец на јавната политика.⁵⁶⁴

Поопфатно, регионите од Цел 1 кои гласаат во прилог на владеачката политичка коалиција, добиваат повеќе СФ пер capita од регионите кои не гласаат за нив. Второ, политички нестабилните региони е поверојатно да ги употребат фондовите за инфраструктурни инвестиции со цел да обезбедат опишани исходи и да ја зајакнат нивната политичка позиција (што може да ја објасни високата стапка на изградба на автопати во тие региони). Трето, политички стабилните региони е поверојатно да постигнат добри резултати во смисла на раст на продуктивност, што е проследено со тренд на интеррегионална конвергенција. Исто, и обратното е точно: незадоволителни економски услови е поверојатно дека можат да предизвикаат електоратот да ги смени гласачките преференци. Како и да е, додека регионално-националната усогласеност носи повеќе СФ и политичката стабилност ја олеснува нивната имплементација, регионалните економски перформанси се главно афектирани од националните трендови и само под многу ограничени околности, од регионално политичко однесување. Регионалните чинители можат да се мобилизираат да формираат победничка политичка коалиција и да формулираат регионални политики.⁵⁶⁵

8.6. Сообразеност со други политики

Политиките тендираат да имаат меѓузависни ефекти и нивниот импакт не може да биде максимизиран доколку се применува фрагментиран пристап и одлуките за политиката се земаат како изолирани.⁵⁶⁶

Односите на КП со други ЕУ политики, без оглед на тоа дали се просторно таргетираны или се секторски политики со просторни импакти (како ЗЗП или конкурентската политика) се екстремно релевантни за нејзиниот импакт на територијална кохезија.

Сите области на креирањето ЕУ политики имаат заеднички придонес за КП. Импактот е максимизиран кога КП јавните расходи се комплементирани со фондовите за рурален развој и на ЗЗП.⁵⁶⁷ Значи, битни во оваа смисла се ЕУ политиките за рурален развој, нината просторно таргетирана природа ја максимизира синергијата со КП.

⁵⁶³ *Ibid.*, 4.

⁵⁶⁴ *Ibid.*, 5.

⁵⁶⁵ *Ibid.*, 17.

⁵⁶⁶ ed. J. Bachtler *et al.*, 81.

⁵⁶⁷ ed. J. Bachtler *et al.*, 27.

Понатаму, битни се пазарните мерки на ЗЗП (односно првиот столб на ЗЗП) кои исто имаат просторни импликации. Конкретно, постои и сомнеж дека тие би можеле да имаат и контраефект за кохезијата. Во линија со секторската помош за земјоделска поддршка, ЗЗП ресурсите можат да бидат доловени од динамични, високо специјализирани и попродуктивни земјоделски актери. Оваа карактеристика на првиот столб на ЗЗП има потенцијално обратен ефект во смисла на дистрибутивна еднаквост, фаворизирајќи ја поларизацијата на земјоделскиот приход и исклучувајќи ги помалку развиените области од нејзините бенефити со негативни импакти на регионалната конвергенција. Меѓутоа ова сфаќање за првиот столб на ЗЗП не е широко поддржано. Некои студии покажуваат дека може да биде ублажено со мерки од руралниот развој. Други истражувања заклучуваат дека ЗЗП не е контраиндикативна на КП и дека кога се земени предвид регионалните карактеристики, нејзиниот придонес кон КП е уште поголем од фондовите за Цел 1. Националните политики кои истовремено функционираат на локално ниво се дополнителен релевантен фактор на влијание.⁵⁶⁸

8.7. Краток заклучок за економските перспективи и факторите на влијание

Токму поради непостоечкиот консензус на стручната литература за целокупниот импакт на КП, политичката одржливост на целата оваа политика беше доведена во прашање и различни предлози дојдоа до израз за тоа како треба да изгледаат пост-2020 европски политики, вклучувајќи и најекстремни сфаќања како тоа за зголемување на национално кофинансирање на земјоделски субвенции и ренационализација на КП.⁵⁶⁹ Сепак, и покрај одредената хетерогеност на анализите на КП, не би можело да се рече дека не може да се дојде до сериозна конклюдентност за ефективноста на КП, односно сепак, би можело да се востанови дека доминираат истражувањата кои укажуваат на позитивниот импакт на КП, на постоењето на нејзината додадена вредност и на околностите во кои таа функционира најдобро, односно под кои продуцира најдобри резултати.

Би можело да се заклучи дека КП треба се одржи и понатаму со оглед на нејзините инхерентни карактеристики, меѓутоа и согласно контекстуалните промени. Во оваа смисла две аргументации се од врвно значење. Првата е дека и покрај тоа што КП е многу амбициозно поставена согласно нејзиниот последен концепт, со бројни поткатегории, го има добиено значењето на инструмент за финансирање со позитивни ефекти и со заложби за еквилизација на ефектите од либерализацијата која произлегува од единствениот пазар. КП постава позитивен пример за соработка и креирање политики за послабите земји кои без поддршката предвидена во рамки на КП би изгубиле многу од насоченоста со оглед на нивната манифестна некапацитетност и различни дефицити дури и во рамки на колаборативната европска институционална и финансиска инфраструктура. Исто така, постои поголем мониторинг и евалуација на имплементацијата и придобивките од КП доколку се врзани за Заедницата со појаки и пообјективни теми, подистанцирани од локалните политички контексти. Дополнително, голем проблем би претставувал

⁵⁶⁸ *Ibid.*, 26.

⁵⁶⁹ R. Crescenzi, M. Giua, 1.

потенцијалниот дисконтинуитет на јавната политика за помалку развиените региони низ Европа, со оглед на тоа што КП често е единственото достапно развојно средство.⁵⁷⁰ На прашањето дали СФ да бидат подеднакво алоцирани по таргетираните региони или да се распоредат согласно повратоците, прашањето самото во себе содржи контрадикторност што произлегува од контрадикторноста на целите на КП економски раст и социјална кохезија, што значи дека би требало да се избере дали ќе претставува мелиоративно, редистрибутивно средство или средство за унапредување на вкупниот економски раст на ЕУ и нејзината глобална конкурентност. Иако е потребен комбиниран пристап за адресирање на овие прашања, сепак, со оглед на сè уште постоечките големи разлики не само помеѓу европските земји, туку и големите разлики помеѓу центрите и периферијата во рамки на самите држави, особено во оние со традиција на централизираност на државата, би требало да се заземе про-кохезивен став. Во оваа смисла КП би се покажала есенцијална за националниот и регионален урамнотежен развој. Во прилог на ова оди и претходниот заклучок дека КП има поголеми повратоци кај поразвиените земји и региони, меѓутоа предизвикува најголеми ефекти во два типа на контексти – во Германија – каде КП е оптимално сообразена со потребите на регионите и каде капацитетите за спроведување на политиката ги максимизираат нејзините ефекти и вториот контекст се понеразвиените држави каде не ретко КП претставува многу значаен, а во некои земји и доминантен или исклучив извор на јавни расходи за одредени прашања како регионален развој и структурно финансирање кој не би смеел да биде прекинат.

Втората аргументација е дека од теоретска перспектива, не би требало да имаме интерес за политика која чини 50 милијарди евра годишно и е „делумно ефективна“. Оваа аргументација може да послужи само за да ги задржи настрана оние тврдења дека КП треба да биде укината целосно. Меѓутоа, сепак, укинувањето на КП може да се смета за ризична и политички невалидна опција, со оглед на литературата која укажува дека интеграцијата има тенденција да ги фаворизира најјаките земји и региони во Европа, па тргањето настрана на КП би значело елиминарање на единствениот реален значаен редистрибутивен механизам во ЕУ.⁵⁷¹

Следниот заклучок е по однос дебатата за економската додадена вредност на супранационален пристап на ниво на ЕУ за осмислување и имплементација на јавни политики и за оптималниот степен на флексибилност помеѓу земјите членки.⁵⁷² Значи, треба да се даде одговор на дилемата дали ако се даде поголема флексибилност и автономија на земјите членки ќе се зајакне економскиот импакт на КП? Тука е клучен аргументот дека ефектите од СФ се многу хетерогени низ регионите и различните социјални и економски контексти. Во оваа смисла, водејќи се од претходно изнесените аргументации каде макрофакторите играат позначајна улога од регионалните или локалните фактори, треба да се заземе пристап базиран на државата, со подобра адаптација на политиката на потребите и заедничките цели за секоја индивидуална земја

⁵⁷⁰ “The EU Cohesion Policy: what works and where?” Lecture and PPP of Prof. Riccardo Crescenzi, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/crescenzi.pdf, 8.

⁵⁷¹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 456-457.

⁵⁷² R. Crescenzi, M. Giua, 2

членка или како надополнување или како контратежа на актуелниот пристап базиран на местото, зависно од видот на држава според степен на развој и децентрализација. Поголема прилагодливост на ниво на држава и автономија може да биде најдобриот одговор на повиците за ренационализација на клучни ЕУ политики. Додека во пост-Брегзит ЕУ, територијалната кохезија останува јавно добро на ниво на цела Европа, што бара координација и финансиска солидарност на ниво на цела ЕУ, најнефективниот пристап може да биде поставен врз доделување појака улога на земјите членки.⁵⁷³ Сепак, со оглед на прикажаните проблеми на имплементација, нужно е синергично дејствување, при што би можеле да се издвојат различни режими на степен на авономно дејствување зависно од перформансите на конкретните држави. За таа цел би можеле да се проследат повеќе параметри за добро владеење, институционална и административна доволност и функционалност, економски перформанси и слично, во смисла на разработка на Копенхагенските критериуми, кои би преставувале индикатори за категоризација односно групирање на земјите членки во однос на начинот на спроведување на КП.

При креирањето на политиките потребна е поквалитетна приоритизација на цели, со цел идно ефектно алоцирање на фондови. Задржувањето на актуелните цели е клучно за континуитетот на политиката, меѓутоа со нивна надградба во однос на променливите предизвици – промена на работни парадигми, предизвици на животната средина, социјални и образовни предизвици, со поголема намена на фондовите за продуктивна средина отколку за инфраструктура. Секторското финансирање е нужно сè уште да ги опфаќа постоечките цели кои во свои рамки содржат и потрадиционални предмети на финансирање како инфраструктура, меѓутоа, соодносот на финансирањето дефинитивно би требало да биде прилагоден. Имено, со оглед на доказите дека ефектот на КП се зголемува со таргетирање на јадрени приоритети, без расплинување на финансиските алокации, нужно е двојно или евентуално тројно утврдување на истите – на европско, на национално или евентуално регионално ниво, меѓутоа би можеле да се постават и како приоритети на одреден макрорегион.

9. Политичко рачио на кохезивната политика и нејзини импликации по политичкиот систем на ЕУ

Во претходен дел беа претставени политичките чинители на кохезивната политика и нивните односи. Кохезивната политика има големи политички цели и позадина и истата е врзана на регионализмот, европеизацијата и мултилевел управувањето. Со оглед на широкото поле политички категории кои се однесуваат на ЕУ (како степенот на унификација, формите на владеење/управување, начинот на претставување интереси, избори, институционална поставеност и односи, односи меѓу различните актери, степенот на политичка и економска пропулзивност кон трети субјекти, надвор од ЕУ итн), во текстот подолу ќе бидат прикажани само одредени политиколошки аспекти кои многу

⁵⁷³ R. Crescenzi, M. Giua “Don’t blame Brussels if you don’t benefit from EU Cohesion Policy!”, <https://european.economicblogs.org/voxeu/2019/giua-dont-brussels-dont-benefit-eu-cohesion-policy>.

специфично ја засегаат актуелната КП, нејзината природа, функционалност и одраз на поширокиот европски општествен контекст.

9.1. Мултилевел управување

9.1.1. Дефиниција

КП во смисла на владеење/управување е уникатна, бидејќи е менаџирана според модел на мултилевел управување кој вклучува национални влади, регионални администрации и локални заедници под таканаречено „поделено управување“ (shared management).⁵⁷⁴ Комитетот на региони го дефинира мултилевел управувањето како координирано дејствување на ЕУ, ДЛ и регионалните и локалните власти, според принципите на супсидијарност и пропорционалност и во партнерство, кое зазема форма на оперативна и институционализирана соработка во изготвувањето и имплементацијата на политиките на ЕУ. Според Хог и Маркс, МЛУ претставува вертикална (повеќе нивоа) и хоризонтална (повеќе актери) дисперзија на централната власт и се однесува и на политичките структури и на процесот на носење одлуки. Со овој израз се означува комплексната испреплетеност на релации кои го засегаат супранационалното ниво, и националното и субнационалното ниво на различните земји членки.⁵⁷⁵ Моделот на мултилевел управување го отфрла гледиштето дека субнационалните актери се поставени исклучиво во сопствени рамки, а го отфрла и одвојувањето на домашните и европските актери. Конкретно, концептот на МЛУ произлегува од Договорот од Маастрихт со кој се имплементира регионалната вклученост во европски контекст, истовремено лансирајќи дебата со цел зацврстување на областите на надлежност на сите нивоа на власт.⁵⁷⁶

Одредени развојни текови беа клучни за создавање на МЛУ во Европа: европската интеграција ја пренесе власта во неколку клучни области на креирање политики од националните држави на европските институции. Регионализацијата во неколку европски држави, вклучувајќи ги најнаселените, ја помести политичката власт од национално ниво на субнационални нивоа на власт. Од 17-тиот век до средината на 20-тиот, централизацијата на власта во националните држави беше врзана за економска ефикасност и политичка моќ, но од 1950-тите, монополот на државите врз политичката моќ – капацитетот да носи правно обврзувачки одлуки – ослабна. Ерозијата на националните држави како зачувувачи на политичкото дејствување е дебатирани во светски рамки, но МЛУ никаде нема напредувано до таа мера како што е тоа случај во ЕУ.⁵⁷⁷

⁵⁷⁴ U. Fratesi, F.G. Wishlade, 818.

⁵⁷⁵ L. Hooghe, G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, 2001, xi.

⁵⁷⁶ *Ibid.*, xi.

⁵⁷⁷ L. Hooghe, G. Marks, 2001, xi.

9.1.2. Политичко функционирање на МЛУ и КП и негови системски импликации

Денес, преку обичната законодавна процедура, ЕК ГД за регионална и урбана политика (DG REGIO) и ЕП комитетот за регионален развој (EP REGI Committee) тесно соработуваат при креирањето на повеќегодишните легислативни проекции за КП. ДГ РЕГИО оправдувањето на КП го базира на поаналитички основи и со поголем кредибилитет и инклузивност од претходно, а во игра се и Групите на високо ниво кои обезбедуваат одредено влијание на државите членки при формулирањето на комисиските предлози и обезбедуваат форум за стратешки дискусии.⁵⁷⁸

Субнационалните власти веќе не се ограничени на дијадните политички односи со националните држави. Тие имаат пристап до Европската комисија, се мобилизираат директно во Брисел, формално се претставени во Европскиот парламент, имаат меѓусебни интеракции преку националните граници (трансационални мрежи) и некои учествуваат во Советот на министри. Ова мултиплицирање на канали за субнационална мобилизација е дел од поширока трансформација на ЕУ од државо-центрично до мултиlevel-центрично управување.⁵⁷⁹ Меѓутоа, овие нови канали ги нагласуваат разликите меѓу субнационалните власти. Слабите региони немаат многу што да изгубат доколку креирањето политики се пренесе на европско ниво, но силните региони се спротиставуваат на тоа нивната власт да биде реалоцирана. Најсилните регионални управи, на пример германските лендери, ја сметаат ЕК како некој кој се меша во нивните работи.⁵⁸⁰

Нема еден сеопфатен модел на територијално управување низ државите членки, туку лепеза на национални модели со многу широки концепции за тоа како власта треба да биде алоцирана.⁵⁸¹ Значи, и покрај завлезените процеси на децентрализација во европските земји, постојат разлики и во степенот и видот на децентрализација и во пристапот кон регионалните политики. Имено, голем број држави членки ги имаат „распуштено“ и не ги финансираат повеќе нивните национални развојни јавни политики, потпирајќи се на кохезивната политика на ЕУ за множество есенцијални области на интервенција (од инфраструктура до програми за доживотно учење) во помалку развиените региони, но и пошироко.⁵⁸² Не сите држави имаат ист пристап во однос на тоа дали кохезивноста им е приоритет – земјите од централна и источна Европа се концентрираат на тоа да имаат вкупен државен перформанс, концентрирајќи ја економската активност во поголемите урбани центри, не водејќи сметка за балансот на развиеност на сите средини – сите земји имаат различен модел на кохезивност.⁵⁸³ Ваквите модели не секогаш соодветствуваат на концепцијата на ЕУ за тоа што треба да претставува

⁵⁷⁸ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 135.

⁵⁷⁹ L. Hooghe, G. Marks, 2001, 81.

⁵⁸⁰ *Ibid.*, 90.

⁵⁸¹ *Ibid.*, 91.

⁵⁸² R. Crescenzi, U. Fratesi, V. Monastiriotis, 2019, 4.

⁵⁸³ R. Crescenzi, U. Fratesi, V. Monastiriotis, 2019, 4.

рамномерен регионален развој и постигнување поголема територијална кохезивност, па ваквата негативна усогласеност во крајна линија негативно влијае на остварувањето на целите на оваа европска јавна политика. Илустративно, од Вишеградската група, само во Полска, КП е децентрализирана на регионално ниво како резултат на населението и големината на самата држава, додека во останатите држави од оваа група, доминира принципот на централизирано управување со ЕУ фондовите од страна на одговорното национално тело.⁵⁸⁴

Екстремната сложеност на политичкиот ентитет ЕУ се однесува на комплексниот, односно комбиниран систем на претставување, корпоративни процеси на носење одлуки и регионализирани или федерализирани структури. Студија на Бах се повикува на следните типови мултилевел управување: тип 1 каде управувањето е на ниво на целиот систем, при што дисперзијата на власт е ограничена на одреден број јасно одредени, исклучиви јурисдикции на конкретен број територијални нивоа од кои секое поседува корпус надлежности. Контрастно, типот 2 опишува таков тип на управување каде јурисдикцијата на властите е врзана за специфични задачи и каде тие функционираат на бројни територијални нивоа и можно е да се преклопуваат. Двата типа вообичаено коегзистираат во модерните политички ентитети.⁵⁸⁵ Во секој случај, мултилевел управувањето ѝ помага на ЕУ за таа подобро да ги искомунцира нејзините јавни политики, целите и резултатите што оди паралелно со повеќеслојното државјанство,⁵⁸⁶ при што различни земји на различен начин и нивоа го практикуваат мултилевел управувањето.⁵⁸⁷

Сепак, според повеќе автори, придонесот на регионалните актери, во координација со домашните креатори на јавни политики, е многу ограничен во однос на територијалниот развој, а регионалните стратегии се поприматично ориентирани кон создавање можности на највисоко, паневропско ниво.⁵⁸⁸

9.1.2.1 Отчетност во рамки на КП

Исто така, во рамки на КП се поставата и прашањето за демократскиот легитимитет и отчетност. Мендес и Бахтлер наоѓаат дека експлозијата на ревизии имаат доведено до поголема бирократизација на КП и го одземаат вниманието и ресурсите од реализација на нејзините стратешки цели.⁵⁸⁹ Друго, КП е една од двете области на буџетот на ЕУ базирана на поделено управување, каде имплементацијата е делегирана на државите членки. ЕК има севкупна одговорност за имплементација на буџетот на ЕУ, додека земјите членки имаат примарна одговорност за имплементацијата и контролата на

⁵⁸⁴ M. Pleshivchak, 64.

⁵⁸⁵ I. Bache, "Europeanization and Multi-level Governance: EU Cohesion Policy and Pre-accession Aid in Southeast Europe", *Southeast European and Black Sea Studies* 10-1/2010, 1-12, 1-2.

⁵⁸⁶ L. Van den Brande, *Multilevel Governance and Partnership*, Van den Brande Report – European Commission, 2014, 9.

⁵⁸⁷ L. Van den Brande, 14-19.

⁵⁸⁸ M. Pleshivchak, 64.

⁵⁸⁹ J. Bachtler, C. Mendez, F. Wishlade, *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Ashgate Publishing, Farnham 2013, 26.

интервенциите. Таквата поставеност можно е да создава „јаз во отчетноста“, со оглед на тоа што ЕК е одговорна за употребата на фондовите од страна на ДЧ чии интереси не секогаш се поклопуваат со комисиите. За разлика од ЕК, ДЧ не се политички одговорни на ЕУ ниво за исполнување на нивните обврски.⁵⁹⁰

Во прилог, постојат двојствени сфаќања, имено такви според кои ЕУ фондовите го поддржуваат доброто владеење, меѓутоа постојат и сфаќања според кои овие фондови му штетат на квалитетот на владеењето и ја зголемуваат корупцијата. Во прилог на првото сфаќање се наведуваат 3 причини: користењето на фондовите од страна на Брисел за дисциплинирање на ДЧ, под закана за нивно повлекување води кон мотивација за управување со фондовите по високи ЕУ стандарди; распределбата на ЕУ фондовите е детално регулирана што ја прави корупцијата поскапа и ги мотивира примателите да инвестираат во административен капацитет и широк мониторинг механизам и контроли за злоупотреба на европски средства, комплементарни на националните механизми кои ја зголемуваат шансата за казливост.⁵⁹¹ Од друга страна, во насока на второто тврдење, СФ се трошат на инвестициски проекти каде јавните службеници имаат широка дискреција (на пр., осмислување проекти и буџетирање), што води кон поверојатна корупција отколку недискреционото трошење; СФ обезбедуваат дополнителни јавни ресурси; ЕУ фондовите, како и секое екстерно финансирање, ја ослабнуваат врската помеѓу домашното граѓанско општество, даночење и перформанси на јавните политики.⁵⁹²

Како образложение на гореизнесеното, група автори образложуваат дека прво, системот покажува функционална поларизација помеѓу две големи групи актери: координативните власти (централните УВ) и секторските министерства или имплементаторите на КП. Управувачките власти се занимаваат исклучиво со процесот на програмирање и планирање, вклучувајќи изработка на нацрти и подготовка на сите програмски документи на КП како партнерски договори, оперативни програми, извештаи итн. Дополнително, основната функција на овие тела е да вршат надзор за правилата на ЕУ, вклучително и за хоризонталните приоритети како родова еднаквост или недискриминација, и најбитно за партнерскиот принцип. Контрастно, на секторските министерства им е доделена директната имплементација, кој пак имплицира транспозиција на генералните приоритети на КП во конкретни десјтва и политики, селекција на проекти, мониторинг на нивната имплементација и финансиско известување. Второ, постојат повеќе вето актери, како посреднички или контролни тела (како министерствата за финансии или комисии за ревизија).⁵⁹³ Сепак, како што беше приложено во претходниот дел од трудот, претежноста позитивните страни на структурното финансирање, како од аспект на обемот во смисла на градење институционални, економски и социјални капацитети, така и за унапредување на регионалниот развој.

⁵⁹⁰ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 172.

⁵⁹¹ ed. J. Bachtler *et al.*, 187.

⁵⁹² *Ibid.*, 188.

⁵⁹³ *Ibid.*, 209.

9.1.3. Експериментализам и перцепции за мултилевел управување

Една теорија гласи дека МЛУ е експеримент кој го спојува најдоброто од функционализмот и федерализмот за да ја опише и објасни еволутивната реалност на меѓународниот систем во доба на глобална меѓузависност.⁵⁹⁴ КП има неколку карактеристики на експериментално владеење: таа е основната мултилевел политика на ЕУ, се потпира на имплементација на пошироки рамковни цели преку пристап кој сè повеќе се базира на местото; улогата на учење базирано на докази сè повеќе зазема централно место, а периодичните ревизии на рамката водат до разнолики промени на суштината и структурата на КП. Дополнително, принципот на партнерство цели кон вклученост на национални, регионални и локални актери при востановувањето на програмски приоритети.⁵⁹⁵

Во однос на влијанието на КП врз државниот суверенитет, според едни автори, КП придонесува за конструкција на нови политички простори во Европа по пат на надминување или заобиколување на државниот суверенитет преку развивање супра и транснационални територијални јавни политики.⁵⁹⁶ Дополнително, според одредени автори МЛУ може да се смета за вертикална реартикулација на меѓувладини односи кои се развиваат преку акцентирање на сè поголемата релевантност на супранационални и субнационални институции кои сочинуваат нови нивоа на влијание и учествуваат во дефинирање на арените, процесите и исходите од носењето одлуки кои до одредена мера, ја оспоруваат сувереноста на државната политика.⁵⁹⁷ Контрастно, според КР, МЛУ не се однесува директно на суверенитетот на државите, туку едноставно претставува мултилевел структура која е креирана и од субнационални и од супранационални актери и е врзана за принципот на супсидијарност кој пак, цели кон тоа да обезбеди носење на одлуки на ниво што е можно поблиско до граѓаните, односно освен ако не станува збор за исклучителна надлежност на ЕУ и ако не е дејствување на друго ниво поефективно, таквото дејство да се преземе на локално, регионално или национално ниво.

Всушност КП делува во повеќе насоки, односно во следните три димензии: зајакнување на регионалните власти – вклучувајќи ја нивната институционална претставеност во Комитетот на регионите; унапредување на интегриран регионален развој, преку активирање на ендогени потенцијали и преку мобилизирање на регионални развојни коалиции, како и поттикнување „инвенција“ на региони како нови полиња за соработка преку „експериментални“ територијални програми на прекугранично и транснационално ниво.⁵⁹⁸ Мултилевел управувањето служи како рамка за анализирање на начинот на кој политиките на ЕУ ја имаат поттикнато динамиката на институционална

⁵⁹⁴ L. Hooghe, G. Marks, 2001, xi.

⁵⁹⁵ S. Telle, M. Spacek, D. Craciun, 152.

⁵⁹⁶ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 506.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, 508.

⁵⁹⁸ *Ibid.*, 507.

иновација, вклучувајќи и нови форми на врски помеѓу регионални, национални и супранационални влади.⁵⁹⁹

9.1.4. Кохезивна политика, мултилевел и (де)европеизација

Европеизација е реориентација или реформулирање на политика или владеење на домашната сцена на начин кој рефлектира политики, практики или преференци форсирани низ системот на управување на ЕУ.⁶⁰⁰ КП е тесно врзана за европеизацијата од 3 причини: прво, објективното значење на политиката во смисла на буџетот на ЕУ, второ, нејзината мултилевел природа и трето, нејзината врска со проширувањето на ЕУ – најверојатно трите најбитни процеси на последните декади во ЕУ политиката.⁶⁰¹

Европеизацијата се става и во контекст на политичките развојни текови на државите. Од 1950 до 2000, од земјите кои дотогаш се влезени во ЕУ, 7 држави доживеаја мала промена или немаа промена во регионалните власти. Германија и Австрија, со региони кои се конзистентно моќни, станаа федерални држави под окупација на Алијансата после Втората светска војна. Во Финска, Ирска, Холандија, Шведска и Данска, регионите се или слаби или не постојат. Овие земји имаат релативно мало население и се етнички хомогени. Сепак имаат субнационални власти, односно власти на локално ниво. Останатите 7 држави се регионализираа во поголема мера: Грција создаде регионално ниво на власт во 1990-тите, Португалија им додели регионална автономија на Азурите и Мадеира, додека најголемите промени се случија во Франција, Италија, Шпанија и Белгија. Франција и Италија забележаа делумни уставни реформи во насока на зајакнување на субнационалните власти и востановување регионални парламенти избрани од народот. Почнувајќи од 1970-тите, со демократизацијата, Шпанија стана квази-федерална држава. Белгија се трансформираше од релативно централизирана во федерална држава, главно водена од регионални власти. Ниедна област на јавна политика не е во 2000 поцентрализирана на национално ниво отколку во 1950 година, ниту пак има таква држава каде регионалната власт има ослабнато со тек на време во истиот период.⁶⁰² Развојните текови во ЕУ се постојано проследени со дебата околу последиците од европските интеграции во однос на автономијата и власта на државите во Европа.⁶⁰³

Радаели и Салтер сметаат дека во моментот постои тенденција кон деевропеизација и во институциите на ЕУ и во ДЧ, односно актуелната фаза на европските интеграции се состои и од напредно и назадно движење на текот на европеизацијата, меѓу кои постои разлика во динамиката: владеачките архитектури кои се пројавија во последната декада да ја заштитат европеизацијата тоа го прават со превентивни и корективни инструменти на политиките, додека преференците за деевропеизација се сè поексплицитни, повидливи и

⁵⁹⁹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 508.

⁶⁰⁰ I. Bache, 9.

⁶⁰¹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 79.

⁶⁰² L. Hooghe, G. Marks, 2001, xii.

⁶⁰³ *Ibid.*, 1.

можат да се идентификуваат кај високи позиционери во политиката на ЕУ и ДЧ.⁶⁰⁴ Иако на супранационално ниво постои заложба за придвижување во насока на европеизација, во рамки на ДЧ, европеизацијата не води нужно до конвергенција, а домашните актери можат да ги занемарат, прекршат, пружат отпор или видоизменат обврските кон ЕУ. ДЧ можат да мобилизираат јавно мислење и групи за притисок против политиките на ЕУ.⁶⁰⁵ Европеизацијата е видлива преку дифузијата на инструменти на јавните политики – кроснационалното усвојување на евалуации на програмите, стратешки процени на животната средина, процена за регулаторниот импакт, консултации, планови за редукција на административниот товар итн.⁶⁰⁶ Значи, овие автори, описно ги опфаќаат сите карактеристики на КП како заложби за европеизација, но ги толкуваат како преблагии во однос на поробусните средства кои се применуваат од страна на ЗЧ поради што наводно претежува контра-процесот.

Во прилог на оваа аргументација одат и наодите на Бах, според кој колку е поголем нескладот помеѓу барањата на ЕУ и домашните околности, толку е поголем притисокот за прилагодување, додека структурните фондови не водат нужно кон појаки региони. Според него, КП влијае на трендот кон мултилевел управување во Европа, иако ефектите се невоедначени – кај еден тип држави мултилевел управувањето е понагласено отколку кај друга група држави и во погледна мера зависи од домашните специфики отколку од самите ЕУ правила.⁶⁰⁷

9.2. Регионалистички партии

Значајна експресија на барања за инволвирање на пазарното и граѓанското општество во креирањето на јавната политика, претставена преку регионалистички-локалистички движења се појавија во Европа во 1980-тите. КП е прагматична во поврзувањето на структурните димензии (децентрализација, деволуција и конституционални промени во врската централни локални власти) со процесните димензии на владеењето (вклученост и мобилизација на општествени и економски интереси на територијална основа во рамката на десјтвително ориентирани форми на партнерство, како на пример, СФ програмирањето и имплементацијата).⁶⁰⁸

Не сите регионални партии се регионалистички партии. Имено, регионалистичките партии ги нагласуваат социокултурните дистинкции на регионите и бараат различен степен на самостојно владеење – од поголема деволуција до сецесија од центарот.⁶⁰⁹

Квантитативни студии заклучуваат дека регионалистичките партии се постојани поддржувачи на европските интеграции, но од друга страна, квалитативните студии го

⁶⁰⁴ C.M. Radaelli, J.P. Salter, “Europeanization in Reverse Gear?”, in ed. S. Gaenzle, B. Leruth, J. Trondal, *Differentiated Integration and Disintegration in a Post-Brexit Era*, Routledge, London 2019, 22.

⁶⁰⁵ *Ibid.*, 5.

⁶⁰⁶ *Ibid.*, 14.

⁶⁰⁷ I. Bache, 9.

⁶⁰⁸ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 509.

⁶⁰⁹ *Ibid.*, 214.

нагласуваат инструменталниот пристап кон европските интеграции кои водат кон тоа регионалистичките партии да доживеат драстични разлики во нивните ставови за време на нивниот животен век, како и постоење на значителни разлики помеѓу самите регионалистички партии.⁶¹⁰ Регионалистичките партии кои ја усвојуваат радикалната лева или десна идеологија се во пооглема мера евроскептични отколку централистичките или мејнстрим (леви и десни) регионалистички партии.⁶¹¹

Индивидуалните регионалистички партии имаа многу различни мотиви за поддршка на Европа на региони, што вклучува функционални цели (пристап кон СФ и други ресурси), конституционални цели (врсани за федерализмот, деволуцијата и независноста) и дискурзивни цели (да бидат перципирани како легитимни проевропски актери). Сепак, на генерално ниво, регионалистичките партии позитивно гледаат на промените на европско ниво (како реформата на СФ и создавањето на КР).⁶¹² Повеќе фактори придонесуваат да не се остварат регионалистичките аспирации: умерените капацитети на КП, некапацитетноста и ненадлежноста на регионите да учествуваат во изготвката на Договорите, намаленото регионално финансирање и политичка претставеност по источното проширување, радикализацијата на барањата на одреден број регионалистички партии, чии сфаќања се движеа подалеку од барање меки форми на автономија кон независна Европа на региони, па сè до поддршка на сецесија.⁶¹³

Финансирањето влијае на политичките перцепции и ставови на партиите – евроскептичните позиции се многу поретки во региони кои добиваат релативно повеќе од ЕФРР пер capita.⁶¹⁴ Наметливи регионалистички партии, особено оние кои веќе постигнале одредено ниво на регионална самоуправа, претежно го проценуваат процесот на европски интеграции на инструменталистички начин, односно ја поддржуваат понатамошната интеграција само онолку колку што тоа им помага да постигнат поголема самоуправа. Купување на нивната поддршка со ЕФРР станува сè потешко. Слично, регионалистичките партии кои силно се спротиставуваат на неолибералниот карактер на јавните политики на ЕУ тешко ја менуваат својата позиција за европските интеграции поради средствата од ЕРДФ кои ги добива нивниот регион. Во секој случај, сè уште постои релевантна група регионалистички партии кои се идеолошко центристички и не се особено наметливи во смисла на саоуправувачки барања и чија поддршка за европските интеграции исто така може да биде одржана благодарение на дистрибуцијата на ЕФРР.⁶¹⁵

⁶¹⁰ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 217.

⁶¹¹ *Ibid.*, 214.

⁶¹² *Ibid.*, 208.

⁶¹³ *Ibid.*, 213.

⁶¹⁴ *Ibid.*, 225.

⁶¹⁵ *Ibid.*

9.3. Граѓански перцепции, кохезивни приоритети и политичка идентификација

Граѓанските перцепции за одредени политички институции, творби и текови се исклучително битни, поради тоа што влијаат на квалитетот и квантитетот на интеракцијата на граѓаните со политичките институции и фактори, на начинот на однесување на политичките елити, партии и други субјекти, на степенот на демократизација и можности за партиципативност, на општествената и пошироката кохезија и слично. Затоа, битно е да се востанови дали и како КП влијае на формирањето на масовните ставови кон евроинтеграционите процеси и дали ЕУ повеќе ја поддржуваат граѓаните кои имаат повеќе лични придобивки од оваа политика. Со оглед на тоа што КП е главната алатка на ЕУ исто така се поставува прашањето дали таа може да се спротивстави на актуелните закани за процесот на градење на ЕУ, односно на растечкиот евроскептицизам, популизам и неонационализам.⁶¹⁶ Значи, иако борба против евроскептицизмот не е цел на КП, сепак може да се смета дека преку инвестирање во човечки ресурси, иновации, поддршка на бизниси, подобрување пристапност, заштита на животната средина, креирање работни места, КП е јадрена политика и за намалување евроскептицизам.⁶¹⁷ Сознанијата и ставовите за КП можат да варираат од категорија до категорија, на пример, по држави, видови региони, поединци со различно образование или политичка свест, евроскептични и проевроинтеграциски региони.

Во Европа земаат замав евроскептичните движења до ниво на драстично намалена јавна поддршка на европските институции.⁶¹⁸ Тука доаѓа до контрадикторна ситуација - додека ЕУ вложува развојни напори за со обемно финансирање да го поттикне економскиот и социјалниот развој, многу европски граѓани се одвркаат од европските интеграции. Гласањето за Брегзитот е најекстремниот израз на растечкото незадоволство со ЕУ. Во текот на последната декада и половина, следејќи го Евробарометарот во однос на зголемувачката недовербата во европскиот проект низ Европа, во средината на 2000 тите само ¼ од европското население не ѝ веруваше на ЕУ, а до крајот на доцните 2010-ти и после долгата економска криза, оваа бројка порасна на 45% од населението. Следејќи го популистичкиот бран, растечката недоверба во ЕУ се преведуваше во гласови. Помеѓу 2013 и 2018, 13,4% од гласачите во ЕУ го дадоа својот глас на националните парламентарни избори за партии кои или силно се спротивставуваат или се спротивставуваат на европските интеграции. Ако се всметаат тука и партии кои посакуваат умерено повлекување од европската агенда, уделот на гласовите за евроскептичните партии изнесува 26,7%. На антисистемското гласање влијаат возраста, образованието, богатството, нееднаквоста, но и одредени територијални карактеристики

⁶¹⁶ E. Lopez-Bazo, V. Royuela, "Citizens' Perception of the Cohesion Policy and Support for the European Union", *Regional Science Policy and Practice* 11-4/2019, 733-750, 733-744.

⁶¹⁷ A. Rodriguez-Pose, L. Dijkstra, "Does Cohesion Policy Reduce EU Discontent and Euroscepticism?", European Commission, Regional and Urban Policy, Working paper 04/2020, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020, 6.

⁶¹⁸ G. Cunico, E. Aivazidou, E. Mollona, "Building a Dynamic Theory of Citizens' Awareness of European Cohesion Policy Interventions", *European Journal of Operational Research*, 289-2/2020, 758-773, 758.

како долгорочно економско или индустриско опаѓање. Меѓутоа, не нужно се надминуваат територијалните причини со обично финансирање.⁶¹⁹

9.3.1. Граѓански перцепции за КП според Евробарометар

Евробарометарот е еден од изворите на кои најчесто се повикуваат релевантни автори и на кој се базираат понатамошни заклучоци и толкувања, па поради тоа, првенствено ќе бидат прикажани податоците од овој извор. Стриктно податочо, според Евробарометарот, **испитаниците кои имале придобивки од ЕУ фондовите помалку се изразуваат дека не се свесни за ЕУ стратегиите кои произлегуваат од КП (55% наспроти 38%),**⁶²⁰ 35% имаат слушнато за ЕУ кофинансирани проекти во нивната локална област, додека 63% никогаш не чуле за такви проекти, **78% веруваат дека импактот бил позитивен,** додека 8% дека бил негативен и 7% се изразиле дека нема импакт. Свкупно, соодносот на испитаниците кои се изјасиле позитивно во однос на импактот е стабилен од 2010.⁶²¹

Испитаниците кои го завршиле образованието на 20 години и повеќе во поголема мера имаат слушнато за ЕУ кофинансирани проекти (42%), споредено со оние кои напуштиле училиште на возраст од 15 години и помалку (24%). **Испитаниците кои имале лична придобивка од ЕФРР или КФ (81%) повеќе истакнуваат дека слушнале за проектите отколку оние кои немале таква придобивка (41%), а првите исто така во поголема мера го истакнуваат позитивниот ефект од истите (94% наспроти 72%).**⁶²²

Половина од испитаниците слушнале барем за еден од фондовите, а 28% се запознаени за ЕФРР, 4% за КФ, 18% слушнале за ЕФРР и КФ, а 49% никогаш не чуле ни за едниот ни за другиот. Ова е непроменета состојба од септември 2013.⁶²³

Што се однесува до поставањето инвестициски приоритети на КП, жените повеќе ја приоритизираат обновливата и чистата енергија (85% наспроти 80% од мажите), животната средина (90% наспроти 85% мажи), образованието, здравството и социјалните инфраструктури (94% наспроти 89%), туризмот и културата (62% наспроти 57%) и примањето и интегрирањето на доселеници и бегалци (50% наспроти 45%). Мажите, од друга страна, повеќе го поддржуваат интернет поврзувањето (52% наспроти 45%). Постарите испитаници (на 55 години и повеќе) во поголема мера поддржуваат инвестиции во истражување и иновации во однос на оние на возраст од 25 до 39 години (81% наспроти 76%), понатаму, истото важи за енергетски мрежи (66% наспроти 55%), транспортни објекти (75% наспроти 67%) и стручно образование (83% наспроти 77%). Постарите испитаници, исто така ги третираат поддршката за мали и средни бизниси (85%), интернет

⁶¹⁹ A. Rodriguez-Pose, L. Dijkstra, 5.

⁶²⁰ European Commission, "Citizens' awareness and perceptions of EU regional policy" <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Eurobarometer-2019-Citizens-awareness-and-percepti/eyh3-tjuv/>, 81.

⁶²¹ *Ibid.*, 9.

⁶²² *Ibid.*, 12.

⁶²³ *Ibid.*, 14.

врските (51%) туризмот и културата (64%) како побитни области за инвестиција. Испитаниците на возраст 15-24 повеќе ги поддржуваат инвестициите за примање и интеграција на доселеници и бегалци (58% наспроти 45%).⁶²⁴

Мнозинството испитаници (55%) сметаат дека одлуките за КП треба да се носат на субнационално ниво, 30% сметаат дека тоа треба да биде регионалното ниво, а 25% го преферираат локалното ниво. Овие бројки се многу блиски до оние од 2015, 2013 и 2010. 40% сметаат дека одлуките треба да се носат на национално или наднационално ниво, од кои 23% сметаат дека тоа треба да биде националното ниво, а 17% укажуваат дека ЕУ треба да ги носи одлуките за проекти финансирани од нејзината регионална политика.⁶²⁵

На прашањето кои 3 типови региони би требало да бидат таргетираны за инвестиции, испитаниците го наведуваат следното: најголем приоритет им се дава на регионите со највисока стапка на невработеност (71%), па потоа следат назадните урбани области (52%) и оддалечени рурални или планински области (46%). Развиените региони и пограничните региони ги сметаат за инвестициски приоритет околу 20%. Соодносот на испитаниците кои би таргетирале назадни урбани области и рурални или планински области се има зголемено од 2015.⁶²⁶ Мнозинството испитаници (53%) сметаат дека ЕУ треба да инвестира во сите свои региони, додека 40% велат дека ЕУ треба да инвестира само во посиромашните региони.⁶²⁷

9.3.2. Корелирање на свеста за личната корист од КП и поддршката за европските интеграции

Свеста за личната корист од КП има одраз врз поддршката на европскиот проект и се потпира на начинот и степенот на информираност за КП, но и за индивидуалните граѓански капацитети за восприемање, како емоционални (идентитетски и лични) така и интелектуални (политичка свест, вреднување, меморија и слично).

9.3.2.1. Европска политичка свест, идентитети и комуникација на кохезивната политика со граѓаните

Иако претходно претставените податоци за граѓанските перцепции за КП се високо индикативни, авторите Лопез-Базо и Ројела сметаат дека досега **нема емпириски докази за односот помеѓу граѓанската перцепција за личните придобивки на КП и нивната поддршка за процесот на европска интеграција.**⁶²⁸ Имено, тие ги толкуваат добиените податоци, во смисла на тоа дека масовниот став кон европскиот проект е афектиран од степенот на когнитивна мобилизација и политичка свест на поединците. Поконкретно, постои став дека поддршката за ЕУ и/или идентификацијата со европскиот проект е

⁶²⁴ *Ibid.*, 63.

⁶²⁵ European Commission, "Citizens' awareness and perceptions of EU regional policy" <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Eurobarometer-2019-Citizens-awareness-and-percepti/eyh3-tjuv/>, 64.

⁶²⁶ *Ibid.*, 34.

⁶²⁷ *Ibid.*, 30.

⁶²⁸ E. Lopez-Bazo, V. Royuela, 733-744.

поголема кај луѓето кои се **посвесни за европските прашања и позаинтересирани за политика** на европско ниво. Перцепцијата за ЕУ исто така варира помеѓу поединците со различни политички вредности, додека истовремено, може да биде повлијаена од мислењето на лидерите и партиските политички сигнали. Слично, идентификацијата со процесот на европска интеграција не е независен и од **степенот на приврзаност за националните, па дури и субнационални идентитети**, а на него влијае граѓанската доверба во европските и националните институции, како и нивната **ефективност за време на големата рецесија**.⁶²⁹

Според нив, јазот помеѓу поддршката на поединци кои изразиле и не изразиле дека имале личен бенефит не се должи на каузален ефект на перцепцијата на субјективниот бенефит од поддршката, туку на индивидуалните карактеристики кои влијаат и на перцепцијата на придобивките и на поддршката.⁶³⁰ Додатно, сировата асоцијација меѓу двете варијабли би можела да биде објаснета со фактот дека лицата кои најмногу ја поддржуваат ЕУ поизразено ги перципираат субјективните придобивки од КП. Од друга страна, резултатите индицираат дека интензитетот на КП во регионот не стимулира поддршка за ЕУ. Иако перцепцијата за субјективните придобивки се зголемува со количеството фондови добиени во регионот, недостигот на импакт врз перцепцијата од придобивките од поддршката го спречува преносот на ефектот на интензитетот на политиката на втората варијабла. Меѓу другото, ова покрева дилема околу ефективноста на механизмот за комуникација на КП. Од една страна свесноста и перцепцијата за личните придобивки од КП не се особено високи, дури и во региони кои добиваат најголеми суми од ЕУ фондовите. Од друга страна, побитно, ова е пропуст во градењето врска меѓу перцепцијата на граѓаните за политиката и нивната поддршка за европскиот проект.⁶³¹

Со проблемот на **комуникација** на ЕУ со граѓаните, односно информираност во однос на придобивките од КП се согласуваат и Посе и Дајкстра⁶³² и Кунико, Ајвазидос и Молона и како аргумент го наведуваат тоа што Европејците во голема мера не се запознаени со постоењето на КП и нејзините придобивки во нивните региони – просечниот процент на ЕУ граѓани кои изразиле запознаеност со постоењет на КП и односните дејности во нивниот регион е отприлика 35%.⁶³³

Меѓу другото, при самата комуникација на КП со граѓаните, медиумите ги презентираат, но и ги рedefинираат и реформулираат вестите, што може да влијае на граѓанските ставови кон ЕУ.⁶³⁴ Постојат значителни разлики во тонот кој се употребува низ територијалните нивоа, со тоа што националните и транснационалните нивоа користат понегативен тон отколку регионалното ниво. Додека националните и транснационалните

⁶²⁹ E. Lopez-Bazo, V. Royuela, 744.

⁶³⁰ *Ibid.*, 745.

⁶³¹ *Ibid.*, 746.

⁶³² A. Rodriguez-Pose, L. Dijkstra, 6.

⁶³³ G. Cunico, E. Aivazidou, E. Mollona, 759.

⁶³⁴ C. Mendez *et al.*, “EU Cohesion Policy under the Media Spotlight: Exploring Territorial and Temporal Patterns in News Coverage and Tone”, *Journal of Common Market Studies* 2020, 1-22, 1.

медиуми ги потенцираат политизираните теми за ЕУ, субнационалните медиуми повеќе се концентрираат на суштината на темите од јавните политики кои кореспондираат со целите на европските политики. **Медиумското известување на КП се менувало со тек на времето и зависно од екстерните настани, но севкупно тонот за КП е позитивен што влијае на позитивната перцепција на граѓаните за политиката и ЕУ.**⁶³⁵

Влијанието на **идентитетската политика** го идентификуваат и други автори, односно е изразено поради растот на популистички и анти-ЕУ политички партии низ ЕУ во посткризниот период и нивната успешна експлоатација на културни и имиграциски стравови. Европската идентитетска политика ги преиспитува претпоставките на традиционалните теории за европски интеграции за функционалните и економските детерминанти на интеграцијата и води кон нови постфункционалистички теории на интеграција во чие јадро се наоѓаат фактори базирани на идентитети.⁶³⁶

Негативните **идентификациски тенденции** на ЕУ граѓаните во голема мера се врзуваат за кризата и за мерките на строго штедење кои најмногу ги погодија јужните делови, како во Грција, каде сликата за ЕУ сериозно опадна, но се јавија европскептични популистички движења во повеќе вакви региони.⁶³⁷ Според истражувањето на Мусјалковска, Ицак и Потлука, нема такви региони во кои има доминантно негативна слика за ЕУ или пак да не постои никаква приврзаност за ЕУ, па така, граѓаните претежно се врзани или неутрални за ЕУ дури и кога не го одобруваат нејзиното дејствување.⁶³⁸ Специфично е што целосно позитивните типови региони претставуваат 26% од јужните и источните региони, споредено со 14% од цела ЕУ. Постојат многу малку региони и типови со доминантно негативна ЕУ слика во јужна и источна европска, споредено со ЕУ 28.⁶³⁹ Во случајот на Грција, земја која долго време е стабилен корисник на КП и во која најголем број од регионите спаѓаат под категоријата на помалку развиени региони, идентификацијата е доминантно негативна, односно особено опадна последните години како резултат на економската криза од 2008. Во други источни земји како Полска и Романија кои користат огромен внес на ЕУ финансирање се високо позитивно настроени кон ЕУ. Во Чешка постои поголем диверзитет во ваквата перцепција на ЕУ.⁶⁴⁰ Општиот заклучок што го вадат овие автори е дека **силна КП поддршка во источните европски региони е во релација со позитивна ЕУ идентификација. Економски назадните региони кои добиле голема поддршка од КП не се толку позитивни кон ЕУ, што значи дека не е нужно врзана КП за граѓанската идентификација со ЕУ. Сепак, КП**

⁶³⁵ C. Mendez *et al.*, 2020, 1.

⁶³⁶ G. Borz, H. Brandenburg, C. Mendez, "The Impact of EU Cohesion Policy on European Identity: Results from the COHESIFY Citizen Survey", *Cohesify Research Paper 14*, European Policies Research Centre, School of Government and Public Policy, University of Strathclyde, 2018, 4.

⁶³⁷ ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 28-29.

⁶³⁸ *Ibid.*, 34.

⁶³⁹ *Ibid.*, 34-35.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, 38.

нема преголем импакт на идентификацијата со ЕУ, туку таквата идентификација е врзана за збир од повеќе фактори.⁶⁴¹

Сепак, според други извори преовладува тоа дека перцепцијата за вредноста на КП е силно поврзана за сознанијата за расходите, а европските граѓани не се премногу информирани за истите, па националните фактори го злоупотребуваат името на ЕУ при објаснување на нивните домашни дефицити.⁶⁴²

9.3.2.2. Граѓански капацитети за восприемање

Во контекст на претходните, уште еден елемент кој го дефинира трендот на намалена поддршка за ЕУ го наведуваат, капацитетот на граѓаните за восприемање на сознанијата за КП, особено во однос на јавните расходи.⁶⁴³

Според Евробарометарот, востановени се неколку специфичности по држави. Прво, „старите“ членки како Австрија, Шпанија, Италија, Холандија, Германија и Франција покажуваат иницијално зголемена свесност, проследена со значаен пад на истата, а во крајна линија за некои од овие земји шаблонот е флукуирачки однос. Второ, Шведска има константно ниска свесност (20-25%) за разлика од просечниот европски тренд. Трето, поновите членки како Полска, Естонија, Романија Унгарија, Латвија, Словачка и Бугарија следат поинаков шаблон. Непосредно по нивниот влез бележат зголемена свесност, а потоа нивните трендови малку се диференцираат. За некои земји како Романија, Бугарија и Словачка, откако нивната свесност достигнува кулминација, почнува да опаѓа како што е случај и со постарите членки. Естонија започнува на високо ниво, а потоа се намалува нивото на свесност, додека Унгарија, Полска и Латвија имаат растечки тренд до одредена точка, после што трендот се стабилизира и флукуира. Сепак, овие состојби не се поклопуваат со вложувања на КП, односно со акумулираниот број на проекти реализирани во рамки на КП.⁶⁴⁴ Оваа состојба укажува на тоа дека граѓаните имаат тенденција да ги забораваат придобивките кои ЕУ им ги донела. Иако ЕУ обезбедува поширок контекст на позитивни ефекти за земјите членки како мир, интеграција и соработка, бројката на евроскептични граѓани се зголемува, па едно од објаснувањата за можните причини е дека граѓаните не го уважуваат реалистично значењето на ЕУ во нивното секојдневие, односно по изминатиот период на нејзиното иницијално вреднување.⁶⁴⁵

Друго објаснување за недоволната европска поддршка е во смисла на невосприемање на корисноста од КП односно вложувањата од ЕУ се толкуваат како „купување љубов“ од странски актер. Овој став се пресликува на полските фармери кои го имаат сличниот однос кон ЗЗП. Понатаму, **нереалистични очекувања** во однос на тоа што може да се постигне со КП за граѓаните можно е да го има поттикнато

⁶⁴¹ *Ibid.*, 42.

⁶⁴² A. Rodriguez-Pose, L. Dijkstra, 6.

⁶⁴³ G. Cunico, E. Aivazidou, E. Mollona, 759.

⁶⁴⁴ *Ibid.*, 769.

⁶⁴⁵ *Ibid.*, 771.

незадоволството од ЕУ.⁶⁴⁶ Други автори сметаат дека **образованието** игра улога за перцепциите на европските интеграции, па така граѓаните во посиромашните региони, каде образовните нивоа се пониски, може да имаат помалку позитивни гледишта за ЕУ.⁶⁴⁷

9.3.2.3. Висина и вид на инвестиции на КП

Дефинитивно, **свесноста за ЕУ интервенциите е највисока во земјите со висок степен на КП инвестиции пер capita**, според Евробарометарот од 2019. Ова ниво на запознаеност не зависи само од финансирањето, туку и од типот и квалитетот на финансираните проекти, од начинот на кој националните, регионалните и локалните власти ги имаат претставено овие проекти, како локалните медиуми го пренеле тоа и од општото ниво на политичка свест во земјата, како и од граѓанскиот социјален идентитет. Индиректниот импакт не претпоставува непосредна свесност, туку генерален позитивен став на граѓаните во регионот во однос на ЕУ и интеграциите.⁶⁴⁸ Ако се разгледуваат димензиите на КП, поголемата инвестиција во поддршка на бизниси, енергија, човечки и природни ресурси и ИТ се врзуваат за повисоко ниво на евроскептично гласање, додека инвестиции во човечки ресурси и социјална инфраструктура водат кон понизок степен на евроскептично гласање. Инвестициите во транспортна инфраструктура, туризам, култура и рурална регенерација не го афектираат евроскептичниот глас.⁶⁴⁹ Исто и Шраф, споредувајќи ги податоците од ЕОИ со информации за регионалното ЕУ финансирање, заклучува дека „ЕУ компензацијата“ ја намалува можноста за евроскептично гласање.⁶⁵⁰ КП ја играла и ја игра улогата на брана кон евроскептичните гласови и незадоволството од ЕУ.⁶⁵¹

Како надградба на ова сфаќање е она на Дабровски, Стив и Мешхуди, според кои постои **позитивна релација помеѓу големината на алокацијите на ЕСИФ и помалку негативната слика за ЕУ**. Тие откриваат и дека пониски нивоа на образование и поголеми миграции имаат силно влијание на негативната слика за ЕУ, иако само во некои европски региони.⁶⁵² Истражувања кои го покриваат периодот на доцните 1990-ти кога КП трошењето се зголемува индицира позитивен импакт на СФ врз позитивната перцепција на ЕУ. Меѓутоа, следствени студии не наоѓаат докази за поврзаноста на висината на финансирањето од КП и степенот на нејзина поддршка за европските интеграции. Поскорешни истражувања нудат **понијансирани резултати тврдејќи дека локалниот контекст на политиката е битен за вреднување на КП и дека граѓаните претежно се задоволни со КП само кога финансирањето се користи за задоволување на потребите кои се перципираат како такви од страна на граѓаните** (наспроти објективните

⁶⁴⁶ A. Rodriguez-Pose, L. Dijkstra, 6.

⁶⁴⁷ ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 31.

⁶⁴⁸ A. Rodriguez-Pose, L. Dijkstra, 10.

⁶⁴⁹ *Ibid.*, 13.

⁶⁵⁰ *Ibid.*, 7.

⁶⁵¹ *Ibid.*, 15.

⁶⁵² M. Dabrowski, D. Stead, B. Meshhoodi, “EU Cohesion Policy Can’t Buy Me Love? Exploring the Regional Determinants of EU Image”, *Regional Science Policy and Practice* 11-4/2019, 695-711, 695.

потреби на регионите).⁶⁵³ Според овие автори, КП не ги „купуваат сентиментите кон ЕУ, но создаваат состојба на помала веројатност за развивање на негативни ставови кон ЕУ. Сепак, и други фактори влијаат на вложување на перцепцијата за ЕУ, како што е лошата економска ситуација за време на кризниот период, особено растечката невработеност и намалената куповна моќ.⁶⁵⁴ Свкупно, наодите на Борц, Бранденбург и Мендез се дека постои **јасен импакт на КП врз европскиот идентитет**. Свесноста за ЕРДФ и КФ, но не и за ЕСФ, имаат влијание врз граѓанската идентификација со Европа. Перципираните економски придобивки од КП за поединците и за развојот на нивните региони, исто така придонесува за европскиот идентитет.⁶⁵⁵

9.3.3. Краток заклучок за граѓанските перцепции, идентификацијата со ЕУ и кохезивната политика

Наспроти обемното финансирање и адресирање битни општествени прашања од страна на КП, постои несклад помеѓу висината и типот на алокациите од една страна и степенот на граѓанска и регионална поддршка за оваа политика, односно за ЕУ, од друга. Позадината за тоа може да се најде во следните причини:

- а) интелектуални: политичката свест на граѓаните, односно предиспонираност за перципирање на ефекти од јавни политики и нивно вреднување; недоволната информираност на граѓаните (особено за расходите на ЕУ преку КП), при што медиумите играат повеќе позитивна, отколку негативна улога во прилог на КП; трајно паметење и вреднување на придобивки од поголемата слика на европскиот проект наспроти скорешни негативни трендови како рецесија, мерки на штедење и сл.; интелектуални и образовни капацитети за восприемање на придобивките од КП и социо-економско окружување
- б) емоционални – неидентификација со ЕУ (доминантна регионална или национална идентификација), во кој контекст е и доживување на ЕУ инвестициите како купување љубов од страно тело и нереалистични очекувања, злоупотреба на граѓанските емоции од страна на политичките елити со антиевропска реторика.

Сепак, не постојат такви региони кои се исклучително негативни или пак кои не чувствуваат врзаност за ЕУ дури и кога не се согласуваат со нејзините политики, а поддршката за ЕУ дефинитивно е врзана за висината, видот и степенот на финансирање од КП. Понови нијансирани истражувања укажуваат на деталите, но главно тоа се согледува преку фактот дека свесноста за ЕУ интервенциите е највисока во земјите со висок степен на КП инвестиции пер capita, а од запознаетите граѓани за КП апсолутно доминираат ставовите за позитивниот импакт на КП додека пак, постои и позитивна корелација помеѓу граѓаните и регионите кои имале придобивки од КП и нивната проевропска настроеност. Сепак КП нема преголем импакт на идентификацијата на граѓаните со ЕУ, но од друга страна претставува брана кон евроскептицизмот, односно дефинитивно влијае

⁶⁵³ *Ibid.*, 697.

⁶⁵⁴ M. Dabrowski, D. Stead, B. Meshhoodi, 708.

⁶⁵⁵ G. Borz, H. Brandenburg, C. Mendez, 22.

позитивно на граѓанските перцепции во насока на попозитивно емоционално и когнитивно доживување на ЕУ, што пак влијае на други процеси во прилог на евроинтеграцијата.

9.4. Политички околности на регионите

Со оглед на тоа што регионите се подробно обработени низ трудот, овде само би нагласиле дека политичките прилики на регионите се разликуваат по видови региони и централно дефинирани околности. Така, регионите со поголема автономија имаат поголема лобирачка моќ на ниво на ЕУ и се поспособни за управување со фондови и обезбедување документација за расходите од конституционално послабите региони.⁶⁵⁶ Дополнително, КП ја зајакнува улогата на административните региони како дел од процесот на регионализација кој се одвива во некои делови на ЕУ. Сепак, сликата е мешана: спроведувањето на конкретен шаблон од НУТС2 регионите не е ефективен кога регионите немаат политички легитимитет.⁶⁵⁷ Исто така, и политичкото однесување на регионите во релација со ЕУ е тешко да се претпостави - дури и во самиот регион, гласањето е диверзифицирано во однос на европските интеграции.⁶⁵⁸ Дополнително, регионалистичките актери имаат тенденција да ги менуваат своите позиции за Европа со текот на времето, како одговор на развојните текови на супранационално и домашно ниво.⁶⁵⁹

Одредени автори го поддржуваат востановувањето на функционалистички региони, што сметаат дека треба да биде дело на волев избор на општините, а не наметнат од страна на владите. Овој од горе надолу пристап не кореспондира со пристапот базиран на место и служи само како надополнување на постоечката административна поделба на надлежности. Употребата на пристапот базиран на место пак, има друга предност – тоа што не му е потребна стриктна административна граница, туку ја нагласува улогата на територијата каде интеграцијата на различните политики би можела да биде ефективна.⁶⁶⁰

9.5. Европа на региони – концепти и предизвици

Во текот на историјата, се јавуваат бројни концепти на човечки организациски парадигми и тоа вообичаено на еволутивен начин, произлегувајќи едни од други или пак, преку комбинација на одредени нивни карактеристики. Денес, доминира концептот за суверена национална држава и ќе продолжи да доминира во блиска иднина во правна и политичка смисла и покрај тоа што е постојано оспорувана и се менува под новонастаните околности - *ius cogens* и општото меѓународно право кое го релативизира државниот суверенитет; потоа, специфични регионални или глобални форми на соработка, а особено

⁶⁵⁶ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 96.

⁶⁵⁷ J. Delors, 106.

⁶⁵⁸ R. Crescenzi, M. Giua “Don’t blame Brussels if you don’t benefit from EU Cohesion Policy!”, <https://european.economicblogs.org/voxeu/2019/giua-dont-brussels-dont-benefit-eu-cohesion-policy>.

⁶⁵⁹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 204.

⁶⁶⁰ ed. J. Bachtler *et al.*, 257-276.

sui generis карактерот на ЕУ која и самата искусува значајна концепциска еволуција на релативно кратки периоди, а во насока на постмодернизам. Една од насоките на размислување за политичката организациска поставеност е и регионализмот кој пак има многу димензии – административно-управувачка, културна, јазична, етничка и слично.

Во 1960-тите беа креирани планските региони кои служат за олеснување на економското планирање, а и регионалните и локалните општества исто така добија глас со откривањето на малцинските јазици, културни традиции и во некои случаи, политички амбиции кои биле потиснати во процесот на градење нации и тврдеа дека имаат право ваквите помалку говорени јазици да бидат прифатени, субнационалните идентитети да бидат признаени и да биде востановен одреден степен на самоуправа. После одредено двоумење, ЕУ беше поприемчива за барањата на регионите отколку за државите членки и КП се чинеше дека му даде суштина на ваквото внимание.⁶⁶¹

Додека академската заедница, а подоцна и самата ЕК почна да зборува за процесите на мултиlevel управување кон крајот на 1990тите, регионалните политички партии почнаа да се пројавуваат со замисли за Европа на региони како аспирација во која би се реализирале нивните специфични барања за самоопределување. Овој концепт се чинеше дека ја содржи можноста за нови форми на автономија во време на меѓузависности, како и перспектива за материјални ресурси. Во оваа смисла регионалната политика на ЕУ и пропратните институционални можности, беа битен елемент во сврзното ткиво кое ги врзуваше регионалните партии за европскиот проект во доцните 1980.⁶⁶² Со создавањето на КР 1994, регионалистичките актери го гледаа Брисел како нов центар за пристап до ресурси и арена за промовирање на нивните конституционални барања кои би воделе до трет концепт помеѓу независноста и државниот централизам. Но КР е само советодавно тело со умерено влијание на КП.⁶⁶³ Претходниот ентузијазам на регионите од 80-тите и 90-тите бележи опаѓање поради таквиот умерен дострел на КР; намалените ресурси од КП и поради разочарувањето што не добиваат формално признавање во Конвенцијата за Европа.⁶⁶⁴

За жал литературата за Европа на региони им го одвлече вниманието на многу научници да мислат дека регионите навистина би можеле да бидат новите основни агрегатни единици на идната Унија. Сепак ова се нереалистични сценарија.⁶⁶⁵

Во секој случај, општите прашања на регионализмот заслужуваат внимание - наметнувањето на регионализмот и регионите како двигатели во процесот на одлучување што би ја довело Европа чекор поблиску до федерализација или до поинтензивна интеграција е проблематично прашање и во најмала рака несоодветно за анализа во краток временски период, поради што, променливите околности и динамика би биле единствено индикативни за поволната насока на развој на регионите и ЕУ. Во моментов, од една

⁶⁶¹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 66.

⁶⁶² *Ibid.*, 208.

⁶⁶³ *Ibid.*, 209.

⁶⁶⁴ *Ibid.*, 210.

⁶⁶⁵ *Ibid.*, 69.

страна принципот на супсидијарност е високо демократски и високо функционален во смисла на ефикасност на јавните ресурси, а и регионите играат значајна улога во поттикнување мултиактерска и мултинивеларна соработка. Меѓутоа, од особено значење е востановувањето на правиот сооднос на надлежности, ресурси и јавни инвестиции во регионите со оглед на тоа што претерани прерогативи и внимание за регионите може да се покаже како контрапродуктивно поради регионално сепаратистички тенденции, организациски и институционални дефицитети и политички незрелости кои се сеприсутни во Европа.

9.6. Други форми на регионална соработка и нивни политички импликации

Европските групации за територијална соработка - ЕГТС (European Groupings for Territorial Cooperation) дејствуваат според националните права на ДЧ каде ЕГТС има регистрирано сопствена канцеларија. Тие се наменети за унапредување на територијалната соработка, претежно во рамки на КП и можат да бидат употребени за програмско менаџирање.⁶⁶⁶ Денес постојат околу 150 Еврорегиони, од кои првиот е холандско-германскиот граничен регион од 1958- EUREGIO кој претставува своевиден експеримент и лабораторија за европска интеграција.⁶⁶⁷

Во оваа смисла постојат прекугранична, интеррегионална, транснационална и макрорегионална соработка. Меѓусебно имаат преклопувачки елементи.

Европската прекугранична соработка, позната под називот Interreg A, ја поддржува соработката помеѓу НУТС 3 пограничните региони од најмалку две соседни држави.⁶⁶⁸ Прекугранична соработка заедно со општинската прекугранична соработка се смета за една од најстарите форми на територијална соработка. Интензитетот на соработката е одреден од фактори како доменот на областите на политиката и дострелот на автономијата на актерите. Според Перкман постојат 2 типа на прекугранични региони: со висок и со низок интензитет на соработка. Примери за првиот тип се Нордиската соработка, Скандинавското групирање и Балтичката регионална соработка кои се во силен контраст со вториот тип во кои спаѓаат Работната заедница на Дунавски земји.⁶⁶⁹

Транснационалната соработка е позната како Interreg B и вклучува региони од неколку ЕУ држави за формирање поголеми области.⁶⁷⁰ Постојат 15 програми за транснационална соработка кои групираат региони во различни ЕУ земји за справување со проблеми од заеднички интерес и за кои се алоцирани 2,1 мил за периодот 2014-2020, врзани за поддршка на проекти за иновации, животна средина, транспорт, комуникација и одржлив урбан развој. Транснационалната соработка може да ги потпомогне

⁶⁶⁶ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 390.

⁶⁶⁷ *Ibid.*, 387.

⁶⁶⁸ “Interreg A- Cross-border cooperation”, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#4

⁶⁶⁹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 390.

⁶⁷⁰ “Interreg B – Transnational cooperation”, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/trans-national/

функционалните врски во дадена област како на пр. стратегии за морски басен, а под ЕСФ се предвидени и средства за вработување и социјални политики.⁶⁷¹

Интеррегионалната соработка е позната под називот Interreg C и функционира на паневропско ниво.⁶⁷² Таа служи за поефективно справување со проблемите кои ги засегаат повеќето региони, да обезбедат примери за добри практики и да споделат know-how, да градат мрежи и да поддржат анализа на поголеми територијални развојни прашања. Во моментот, оперативни се четири програми за интеррегионална соработка - Interreg EUROPE, INTERACT, URBACT и ESPON) кои за последниот период 2014-2020 ги покрија сите ЕУ ДЧ и некои трети земји и за чија намена беа алоцирани околу 1 милијарда во наведениот период.⁶⁷³

Макрорегионалните стратегии се форма на територијална соработка меѓу земји кои ја помагаат имплементацијата на ЕУ политиките. И тие се креирани за справување со проблеми од типот на животната средина, а можат да обезбедат соодветна рамка за прекугранична институционална соработка. Но, тие не се финансирани од КП, туку се наменети за подобрување на употребата од постоечките финансиски извори (пример, ESIF, Horizon 2020, COSME, LIFE).⁶⁷⁴ Откако Европскиот совет ја поддржа ЕУ стратегијата за регионот на Балтичко море (EUSBSR) во 2009, понатаму се развија уште 3 макрорегионални стратегии: Стратегијата за Дунавскиот регион (EUSDR) во 2011, ЕУ стратегијата за Јадранскиот и Јонскиот регион (EUSDR) во 2014 и ЕУ стратегијата за Алпскиот регион (EUSALP) во 2016.⁶⁷⁵ Овие макрорегиони се меки простори кои немаат сопствени институции, дополнително финансирање или пак легислатива.

Во однос на импликациите на сите овие форми на регионална соработка по политичките констелации во Европа, постојат разногласни ставови, но квалитативните анализи во поголема мера ги истакнуваат позитивните страни. Од позитивните ставови би ги навеле првенствено оние според кои ЕГТЦ го зајакнува мултилевал управувањето во ЕУ и дека воведува ново ниво на територијална соработка, односно функционалниот макрорегион.⁶⁷⁶ Понатаму, прекуграничните и транснационалните програми често го олеснуваат надминувањето на институционалната инертност, мобилизирањето на финансиски ресурси, стимулацијата на економска, социјална и културна размена и нови односи. Второ, го имаат олеснето трансферот на политики и институционална адаптација преку мрежи и трето, интензитетот и ефективноста на територијалната соработка многу варира, а има најголем импакт во региони каде интеграцијата и соработката се веќе многу

⁶⁷¹ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 127.

⁶⁷² Interreg C – Interregional cooperation, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/interregional/

⁶⁷³ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 127.

⁶⁷⁴ *Ibid.*, 131.

⁶⁷⁵ *Ibid.*, 131.

⁶⁷⁶ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 390.

развиени (на пр, Блатичко море, Бенелукс) со претходно постоечка политичка или стратешка рамка.⁶⁷⁷

Од друга страна, критиките се однесуваат на зголемување на комплексноста на управувачките структури во Европа што предизвикува излишност и конфузност, со оглед на тоа што Советот на Европа веќе постои како врвен двигател на правна и институционална прекугранична структура за соработка. Исто така, макрорегионот може да се сфати како обид за намалување на улогата на дч.⁶⁷⁸ Како негативно се смета и тоа што територијалната соработка има поттикнато нови јавни концепции на регионите, создавање на нови „регионални идентитети“, институции и прекуграничен управувачки систем: во некои случаи, локалните власти влегуваат во простор претходно наменет за централната власт. Дали ова има позитивен ефект на геополитичката стабилност, очигледно е отворено прашање.⁶⁷⁹

9.7. Заклучок за политичките аспекти врзани за кохезивната политика

Евроинтеграциите се исклучително сложен ендеген и егзоген политички процес, во кој КП го наоѓа своето значење, бидејќи е платформа за лансирање уникатни управувачки концепти, но истовремено влијае и е влијаена од постоечката реалност. КП е инхерентно врзана за мултилевел управувањето кое има функционалистички и федералистички елементи, а во дел ја еманира и потребата за регулација на прашањата на ниво блиско до граѓаните. Тоа се рефлектира во начинот на дефинирање приоритети, алоцирање финансии, ангажман на креатори на јавни политики и вклученост на одредени нивоа на власт. Нема еден сеопфатен модел на територијално управување низ државите членки; различни земји на различен начин и нивоа го практикуваат мултилевел управувањето. Токму во КП, во рамки на мултилевел управувањето е поистакната сложеноста на односите помеѓу ЕУ и државите членки, меѓу нето придонесувачите и корисниците, локалните и централните власти и сл.

Постои и силен процес на деевропеизација од страна на национални фактори, а и самата европеизација не води нужно до конвергенција во сите случаи, како и СФ што не водат нужно кон појаки региони, но сепак, КП придонесува за европеизација и за трендот на зајакнување на МЛУ во ЕУ, особено во смисла на супранационалните ЕУ заложби.

Поставеноста на политичкото и институционално управување со КП создава јаз во отчетноста и покрај тоа што влијае позитивно на дигање на стандардите за креирање на јавни политики, социо-економски развој и добро владеење, создава и контрапродукти во смисла на можности за коруптивни практики. Сепак, бенефитите во оваа смисла преовладуваат, но секако постои простор за подобрување на институционалните односи на актерите.

⁶⁷⁷ J. Delors, 97.

⁶⁷⁸ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 390.

⁶⁷⁹ J. Delors, 98.

Освен претходно детално обработените актери, односно институции и субјекти на секое ниво, битни политички елементи и актери во процесот на одлучување на КП се регионалните актери, особено регионите, регионалистичките партии и европските граѓани. Придонесот на регионалните актери, во координација со домашните креатори на јавни политики, е многу ограничен во однос на територијалниот развој, а регионалните стратегии се попрагматично ориентирани кон создавање можности на највисоко, паневропско ниво.⁶⁸⁰ Регионалистичките партии заслужуваат специфично внимание во рамки на оваа политика. Тие имаат различни дејствителни мотиви (функционални, конституционлни и дискурзивни), но во најголема мера имаат инструментални ставови во однос на европските интеграции, а на нивните ставови влијае и степенот на кохезивно финансирање.

Што се однесува на граѓанските перцепции за ЕУ и влијанието на КП на граѓанската идентификација со европскиот проект, КП има јасен, но ограничен импакт врз граѓанската информираност и ставови, односно европскиот идентитет. Сепак, наспроти обемните финансиски, структурни и институционални заложби во рамки на КП, многу е силен евроскептичниот тренд што значи дека оваа политика не го спречува ваквиот процес, но во многу контексти претставува бариера за негово продлабочување.

Другите форми на територијална соработка, и покрај слабостите, особено во смисла на дополнително отежнување на сликата за функционирањето на процесите на европско и пошироко геополитичко ниво, носат додадена вредност во смисла на мобилизирање на актери и создавање дополнителни можности за мека соработка.

Еврофедералистичкиот ентузијазам на регионите и концептот на Европа на региони, иако заслужен за внимание и еволутивен како процес, после 1990-тите се покажува дека е нереалистична замисла за блиска иднина, но токму преку КП, многу повеќе отколку преку други политики, се открива дека владините претставници на ДЧ беа подготвени да се откажат од значителна количина на суверена моќ – како таа да одлучат авотномоно за висината и насоката на средствата назначени за нивните проблематични региони – и беа волни да прифатат на субнационални авторитети и претставици од граѓански организации да им биде доделена улога за имплементација, замисла и евалуација. Сепак, националните влади сè уште ја задржаа моќта да одлучуваат за целокупниот буџет на политиката како и за генералните критериуми според кои би биле идентификувани заслужните региони⁶⁸¹ со што ја продолжуваат битноста на сопствената улога, иако во намалена мера во европски контекст.

10. Кохезивната политика и други испрептлетени политики

⁶⁸⁰ M. Pleshivchak, 64.

⁶⁸¹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 70.

10.1. КП и одржливиот развој

Одржливиот развој претставува концепт според кој човечкиот развој во даден момент треба да биде таков што ќе обезбеди интегралност, содејство и напредок на сите функционални и организациски потсистеми за идните генерации. Значи одржливиот развој претставува континуирано систематско и усогласено осмислување и реализација на развојни економски политики, понатаму, еколошки, социјални, образовни, здравствени и други сродни политики. Иако во последно време понапредните општествени структури го ставаат акцентот на одржливоста на животната средина, дури некогаш и поистоветувајќи ги одржливоста и екологијата, сепак не смее да се изедначи концептот на одржлив развој исклучиво со грижата за животната средина, туку со севкупна организациска осмислувачка енергија која се однесува на сите видови суштествени јавни политики на национално, локално, регионално и светско ниво.

Идеолошките и аксиолошките стратешки определби на ЕУ се операционализираат преку секоја поединечна јавна политика, но КП е една од политиките преку која во најголема мера се изразуваат овие аспекти.

10.1.1. Европски и глобални стратешки одржливи постановки

Основните цели на КП се темелно врзани и со останатите стратешки европски вредносни и политички определби кон кои КП се стреми да придонесе и со кои истата е испреплетена, па нивното усогласување и комплементарно осмислување е нужно. Таквите области односно јавни политики се: квалитетот на живот, благосостојбата, економскиот раст, здравјето, социјалната димензија, образованието, инклузијата, родовата еднаквост, животната средина и борба со климатските промени, земјоделството и грижата за земјата, иновациите и науката. Во декември 2019, ЕК ја претстави новата развојна стратегија Европски Зелен Договор кој ги вклучува овие елементи, но клучен документ за еден подолг претходен период (2010-2020) кој ги опфаќа овие прашања е Стратегијата Европа 2020 - Европска стратегија за паметен, одржлив и инклузивен развој и истата наведува 3 приоритетни цели:

- паметен развој: развој на економија базирана на знаење и иновации;
- одржлив развој: унапредување на ресурсно поефикасна, позелена и покомпетитивна економија;
- инклузивен развој – унапредување економија на висока вработеност која обезбедува социјална и територијална кохезија.⁶⁸²

ЕСИФ директно служат за остварување на целите за паметен, одржлив и инклузивен развој во ЕУ, што е предвидено во Регулативата 1303/2013. **Петте таргета за 2020** беа:

1. Вработеност: да бидат вработени 75% од лицата на возраст од 20-64;
2. Истражување и развој: 3% од БДП на ЕУ да се вложи во ИиР;

⁶⁸² European Commission, Communication from the Commission *EUROPE 2020, A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, 2020, 3.

3. Климатски промени и енергетска одржливост: емисиите на гасови да се намалат на 20%, 20% од енергијата да доаѓа од обновливи извори и за 20 % да се зголеми енергетската ефикасност;
 4. Образование: намалување на стапката на лица што порано напуштаат школо под 10%;
 5. Борба против сиромаштијата и социјалната исклученост: да се намали бројката на лица со ризик од сиромаштија и социјална исклученост за најмалку 20 милиона.
- Секоја ДЧ да усвои сопствени таргети во овие области.⁶⁸³

Овие европски аксиолошки определби пак, се усогласени или се преклопуваат со Целите на ОН за одржлив развој 2030 (кои пак се надоврзуваат на Милениумските развојни цели), а КП е најзначајното средство за реализација на истите. Наведените 17 цели имаат 169 интегрирани таргети, проследени со глобални индикатори кои се надополнуваат со индикатори на регионални и национални нивоа.⁶⁸⁴

Овие **Цели за одржлив развој на ОН за 2030** се следниве:

1. Крај на сиромаштијата во сите нејзини форми, секаде;
2. Крај на гладот, достигнување сигурност на храната, подобрена исхрана и унапредување на одржливо земјоделство;
3. Обезбедување на здрави животи и добросостојба на сите на сите возрасти;
4. Обезбедување инклузивно и рамноправно квалитетно образование и унапредување на можностите за доживотно учење за сите;
5. Постигнување родова рамноправност и зајакнување на сите жени и девојчиња;
6. Обезбедување достапност и одржливо управување со вода и санитација за сите;
7. Обезбедување пристап до достапна, сигурна, одржлива и модерна енергија за сите;
8. Унапредување на одржлив инклузивен и одржлив економски раст, целосна и продуктивна вработеност и пристojна работа за сите;
9. Изградба на издржлива инфраструктура, унапредување на инклузивна и одржлива индустријализација и поддршка на иновациите;
10. Намалување на нееднаквоста помеѓу државите;
11. Создавање на градови и населби кои се инклузивни, безбедни, издржливи и одржливи;
12. Обезбедување принципи на одржлива потрошувачка и производство;
13. Преземање на идна акција за борба против климатските промени и нивните ефекти;
14. Зачувување и одржлива употреба на океаните, морињата и поморските ресурси за одржлив развој;
15. Заштита, возобновување и унапредување на одржливата употреба на копнени екосистеми, одржливо управување со шумите, борба против процесот на ширење на пустини и запирање и повраќање на деградацијатата на земјата и запирање на загубата на биодиверзитетот;

⁶⁸³ *Ibid.*

⁶⁸⁴ UN, *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 2015, 37.

16. Унапредување мирољубиви и инклузивни општества за одржлив развој, обезбедување пристап до правда за сите и градење на ефективни, отчетни и инклузивни институции на сите нивоа;

17. Зајакнување на средствата за имплементација и ревитализација на Глобалното партнерство за одржлив развој.⁶⁸⁵

Во однос на компатибилноста на европските и глобални определби, десеттата глобална цел најмногу соодветствува на основната заложба на КП, додека глобалната цел 2 е најблиска до она што ЗЗП треба да го обезбеди во ЕУ (особено таргетот 2,4⁶⁸⁶).⁶⁸⁷ Сепак, сите други глобални цели комплетно се пресликуваат во различна мера на приоритизација во европските. Со оглед на тоа што економскиот раст и развој е прикажан во повеќе наврати низ трудот, овде би се осврнале на други побитни елементи на одржливоста, квалитетот на живот, социјалните димензии и еколошките заложби во ЕУ, додека врската помеѓу КП и политиките за земјоделство и рурален развој поради нивната битност и поизразена поврзаност, ќе бидат издвоени како посебна потточка. Имено, првенствено би се осврнале на социјалната димензија.

10.1.2. Сиромаштија и социјални политики – социјална исклученост

Во Европа 2020 се детално образложени неколку водечки иницијативи, меѓу кои и „Европската платформа против сиромаштијата“ за заштита на најранливите категории, намалување на социјалната исклученост, обезбедување подобри можности за образование, вработување, борба против дискриминација, социјална заштита и здравство.⁶⁸⁸ Пред сè, Европа 2020 го идентификува инклузивниот развој како пат за постигнување економска, социјална и територијална кохезија, со што ги адресира проблемите на ЕУ на работна сила која се намалува и големи категории луѓе кои се поподложни на невработеност (жени, млади, постари граѓани), високата бројка на нискоквалификувани и основно квалификувани работници. Ова е насочено кон зајакнување на европските политики за образование и обука и системите за социјална заштита.⁶⁸⁹

Со оглед на тоа што како критериум за распределба на структурни средства во ЕУ се зема регионалниот БДП, се гледа дека економската димензија на КП е најизразена. Но, од друга страна, социјалната димензија на КП е предвидена и во основната дефиниција за оваа политика и понатаму во сите односни документи. Сите ДЧ при изработката на нивните Оперативни програми се обврзани да алоцираат средства од ЕУ фондовите за 11 тематски цели од кои 3 се експлицитно врзани за инклузивен раст: (8) Вработување (9)

⁶⁸⁵ *Ibid.*, 18.

⁶⁸⁶ Одржливо производство на системи за храна, имплементирање земјоделски практики за подигање на продуктивноста и производството кои помагаат одржување на екосистемите, кои го зајакнуваат капацитетот за адаптација на климатски промени, екстремно време, ветришта, поплави и други катастрофи и прогресивно да го подобруваат квалитетот на земјата и почвата.

⁶⁸⁷ UN, *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 2015, 20.

⁶⁸⁸ European Commission, Communication from the Commission *EUROPE 2020, A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, 2020, 18.

⁶⁸⁹ *Ibid.*, 16.

Социјална инклузија и (10) Образование. За секоја тематска цел, регулативата утврдува и специфични инвестициски приоритети кои вклучуваат и социјални и културни инвестиции, како и интервенции за интеграција на мигранти, борба со сиромаштија и обезбедување квалитет на услуги од општ интерес. Социјалните мерки се финансираат од ЕФРР и ЕСФ, од кои ЕСФ е побитен за нивна реализација. Имено, најмалку 20% од ЕСФ мора да бидат наменети за социјална инклузија, со цел поранливите групи да се стекнат со вештини и да најдат работа. На пример, за последниот период ЕСФ намени 3 милијарди за Иницијативата за младинска вработеност. Условите за националната имплементација вклучуваат, меѓу другото, усвојување и имплементација на стратешка рамка за намалување на сиромаштија, национална стратегија за Роми и иста таква за здравје.⁶⁹⁰ Според податоците од сите партнерски договори, за трите тематски цели врзани за социјална кохезија (вработување, социјална инклузија и образование) се наменуваат околу 98 милијарди евра кои генерално доаѓаат од ЕСФ, со што е зголемена социјалната димензија во однос на претходниот програмски период.⁶⁹¹

Според Извештајот на ОН за Целите на одржлив развој за 2019, сиромаштијата во ЕУ опаѓа, а поконкретно до 2018 опаднала за 12,5 милиони лица на ризик од сиромаштија или социјална исклученост.⁶⁹² Исто така, постојат значителни разлики помеѓу земјите на ЕУ по ова прашање, односно стапките за ризик од сиромаштија и социјална исклученост се движат од 12,2% до 32,8% низ ЕУ.⁶⁹³ Во Шестиот кохезивен извештај се наведува дека ризикот од сиромаштија е многу понизок во градовите отколку во другите делови од земјата во помалку развиените ДЧ, додека во градовите од поразвиените ДЧ, обратното е случај.⁶⁹⁴ Слично то го потврдува и Седмиот кохезивен извештај кој наведува дека сè уште постојат „дебови“ на сиромаштија во ЕУ, дури и во побогатите градови.⁶⁹⁵ Сепак, уделот на граѓани кои живеат во сиромаштија во ЕУ е релативно помал споредено со други големи економии во светот – повеќето држави на ОЕЦД имаат повисоки вредности на стапката на сиромаштија – помеѓу 19 и 25%.⁶⁹⁶

Во областа на образованието, вработувањето и социјалната инклузија, инвестирањето во луѓе се имаше намалено во периодот околу кризата, но пак, се има зголемено бројот на високообразовани лица во сите европски земји, а бројот на лицата кои предвреме напуштаат редовно образование се намали.⁶⁹⁷ Позитивни текови се забележуваат во областа на социјалната инклузија каде најголеми резултати дава борбата против дискриминација, додека други позитивни ефекти се видливи во смисла на подобрување на водоснабдувањето и канализациите, училиштата, домувањето, културните

⁶⁹⁰ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 483.

⁶⁹¹ *Ibid.*, 484.

⁶⁹² UN, *The Sustainable Development Goals Report 2019*, New York 2019, 37.

⁶⁹³ *Ibid.*, 39.

⁶⁹⁴ European Commission, 2014, xxxi.

⁶⁹⁵ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, xv.

⁶⁹⁶ UN, *The Sustainable Development Goals Report 2019*, New York 2019, 39.

⁶⁹⁷ European Commission, 2014, xxix.

центри, здравството, социјалните установи, образованите услуги и услугите за вработување, безбедноста во урбаните области, културните и спортските објекти.⁶⁹⁸

10.1.3. Родов мејнстриминг

Родовиот мејнстриминг, односно интегрирањето на родовата компонента при креирањето на јавните политики се усвојува од ЕУ во средината на 1990-тите и се применува во КП од 2000 година до денес. Со ова се препознава дека од средствата насочени кон стимулирање на економски развој, мажите и жените немаат исти придобивки и дека ваквите интервенции не смеат да бидат родово неутрални. Значи, за да се максимизира економскиот импакт на регионалните политики, потребно е тие да бидат родово сензитивни.⁶⁹⁹ Денес, овој пристап е централен за европската политика за еднакви можности и вработување, а е и една од клучните карактеристики на регионалната политика.⁷⁰⁰ Имено, регулативите за ЕСИФ 2014-2020 содржат повеќе одредби кои се однесуваат на родовата рамноправност со двонасочни ефекти, односно се обезбедува и повратниот процес - со елиминација на нееднаквостите се зголемува економската, територијалната и социјалната кохезија. На ниво на норматива работите се добро поставени, но во пракса ефектите се послаби од зацртаното.⁷⁰¹ Имено, во 2018, родовиот јаз на платите се намали за 1,2 %, но вкупната заработувачка на жените сè уште беше 14,8% под онаа на мажите, за што причините се различни како видот на работни места и занимања, последиците од прекини во кариера поради родителство и обврски за грижа, социјални и економски фактори, итн. Овој јаз е посебно истакнат поради обврските на жените за грижа на блиските и домаќинството/ата и недостигот на достапни и квалитетни услуги за згрижување на деца, и е наведен како главна причина за изостанување на жените од работната сила во 2019 (32,2% од жените ја пријавиле оваа причина).⁷⁰²

10.1.5. Образование

Образованието е исклучително битно за квалитетот на живот, економските можности и подигање на економскиот раст, социјалната инклузија и секојдневното функционирање на граѓаните. ЕУ го има зацртано образованието (и младинско и доживотно) на сите нивоа во повеќе документи и вложува разни заложби (вклучувајќи и содржински), но и надградбени, како мобилност на ученици, студенти и наставен кадар и сл. Од една страна стапките на лица вклучени на различни нивоа на образование бележат напредок (со мали стагнации), при што постојат разлики низ земјите на ЕУ.⁷⁰³ Од друга страна, во однос на раното образование и покрај подигнатото ниво на учество во образованието, образовните резултати во однос на читање, математика и природни науки

⁶⁹⁸ *Ibid.*, 7.

⁶⁹⁹ ed. J. Bachtler *et al.*, 140.

⁷⁰⁰ *Ibid.*, 141.

⁷⁰¹ *Ibid.*, 146.

⁷⁰² UN, *The Sustainable Development Goals Report 2019*, New York 2019, 110.

⁷⁰³ *Ibid.*, 92.

имаат опаднато. Според ПИСА, стапките во овие области на лица со слаби постигнувања се над 20% во 2018 што е уназадување, поради што целната точка (бенчмаркот) за овие бројки да бидат под 15% во трите области не се постигнати.⁷⁰⁴

10.1.4. Вработеност

Вработеноста е основа за економска благосостојба, продуктивност, економски развој, социјална стабилност и социјална кохезија, поради што ЕУ, особено со ЕСИФ вложува во јавните политики за вработување кои се подетално опишани во остатокот од трудот. Стапката на вработеност во ЕУ расте, достигнувајќи рекордни 73,1% во 2019, но ова не е доволно за постигнување на таргетот од 75% за 2020.⁷⁰⁵ Дополнително, за 15 години, стапката на вработеност на жени во ЕУ достигнува рекордно ниво од 67,3% во 2019. Сепак, родовиот јаз на стапката на вработеност и понатаму постои.⁷⁰⁶

10.1.5. Здравје

На здравјето би се осврнале само многу кратко, бидејќи јавните политики за здравство во ЕУ се главно прерогативи на ДЧ. Сепак, КП како дополнување, цели и кон помош на здравствените услуги, а и европските заложби во рамки на политиката за животна средина и климатски промени и Европскиот Зелен Договор придонесуваат за здравјето и добросостојбата на луѓето.⁷⁰⁷

10.1.6. Иновации, наука и развој

Европа 2020 обрнува посебно внимание и на наука и иновации и овие заложби најмногу се операционализираат преку КП. Науката и иновациите (познати под називот истражувања и развој – ИиР) се препознаени како главен двигател на меѓународна конкурентност, продуктивност и економски раст.⁷⁰⁸ Корелацијата помеѓу знаењето и одржливиот развој одигра клучна улога во формулацијата и имплементацијата на европските стратегии. Имено, концептот на економија базирана на знаење која го препознава значењето на знаењето, иновациите и информациите како главен фактор за раст на глобалната економија, беше прифатен од ЕУ за унапредување на конкурентноста и социо-економската динамика.

Европа 2020 наведува одредени европски проблеми кои во одредени области се поистакнати како: пониски нивоа на инвестиции во ИиР и иновации, недоволна употреба на информациски и комуникациски технологии, отпор во одредени делови на општествата да прифатат иновација, бариери во пристапот кон пазари и помалку динамична бизнис

⁷⁰⁴ *Ibid.*, 93.

⁷⁰⁵ UN, *The Sustainable Development Goals Report 2019*, New York 2019, 157.

⁷⁰⁶ *Ibid.*, 158.

⁷⁰⁷ *Ibid.*, 72.

⁷⁰⁸ J. Schmidt, “EU Cohesion Policy: A Suitable Tool to Foster Regional Innovation?”, Bertelsmann Policy Paper, 2019, 3.

клима.⁷⁰⁹ Значи, постои значаен простор за унапредување на иновациите во ЕУ, особено во смисла на урамнотежување на диспаратите во смисла на иновациските и научни капацитети низ европските држави и региони. За мерење на истите се користат разни индикатори вклучувајќи стапка на вработени лица со високо образование, работната сила во терцијарните сектори, број на патенти и сл.⁷¹⁰ Имено, европските иновации продолжуваат да бидат високо концентрирани во ограничен број региони, односно се просторно концентрирани во Холандија, Германија, Австрија, Данска и Шведска и во метрополските области повеќе отколку во другите.⁷¹¹ Иновациите и агломерациите се поттикнуваат меѓусебно: иновативни дејства водат кон агломерации и колку е поголема агломерацијата, толку е поголем потенцијалот за иновации, прелевање на знаења и повисоки нивоа на економски раст.⁷¹² Најиновативните НУТС 2 региони се Хелсинки-Усимаа (Финска), Стокхолм (Шведска), Ховедштаден (Данска), а намалена иновативност имаат дури 79 региони во Романија, Словенија, Бугарија, Данска и Германија. Овој иновациски јаз е опасен по продуктивноста на регионите, па КП се фокусира на справување со овие диспаритети.⁷¹³ Од 2000 па наваму, а особено за 2014-2020, КП развива инструмент за поттикнување иновации, финансиран најмногу од ЕФФР.⁷¹⁴

Науката и иновациите во ЕУ забележаа развој во ЕУ во смисла на човечки ресурси во наука и технологии, персонал во ИиР и апликации за патенти во последните неколку години. Меѓутоа во смисла на ИиР во однос на БДП-то се покажува само умерен раст во последните 15 години, со негова стабилизација на 2% од 2011, достигнувајќи 2,19% во 2018, но останувајќи далеку од неговиот таргет од 3% за 2020.⁷¹⁵ Ова укажува дека и покрај позитивните исчекори, не е постигната до крај целта за глобална иновациска конкурентност.

10.1.7. Екологија

Предизвиците на животната средина се зголемуваат и по број и по битност. Глобалното затоплување, врзано со климатските промени ќе има фундаментални последици по економиите и општествата на ЕУ.⁷¹⁶ Луѓето кои живеат во градови повеќе страдаат од загадување на воздухот,⁷¹⁷ а и од топлотни бранови и поплави.⁷¹⁸ Прекумерен

⁷⁰⁹ European Commission, Communication from the Commission *EUROPE 2020, A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, 2020, 5.

⁷¹⁰ J. Schmidt, 4.

⁷¹¹ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 29.

⁷¹² ed. S. Piattoni, L. Polverari, 353.

⁷¹³ J. Schmidt, 4.

⁷¹⁴ *Ibid.*, 4-5.

⁷¹⁵ UN, *The Sustainable Development Goals Report 2019*, New York 2019, 171.

⁷¹⁶ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 96.

⁷¹⁷ Во 2015, соодносот на луѓе во градовите на ЕУ кои пријавиле дека живеат во област со еколошки проблеми (19%) е поголем од оние во помалите градови и предградијата (13%) и руралните области (8%). (European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, 2017, 115)

азотен талог и концентрацијата на озон има негативен ефект на биодиверзитетот и жетвите и предизвикува и други материјални штети во повеќе од половина од ЕУ.⁷¹⁹ Во овој контекст, ЕЕА (1987) го додава во Договорот Насловот VII „Животна средина“ со што го одвојува како посебна правна основа за понатамошно дејствување и развој на оваа политика,⁷²⁰ која во наредниот период се наоѓа во сите Договори на ЕУ.⁷²¹ Оваа политика е особено развиена со европското прецедентно право на ЕСП кој почнувајќи од 1985 со случајот 240/83 *Procureur de la R epublique v. ADBHU* [1985] ECR 531⁷²² го разви принципот на „загадувачот плаќа“ и доктрината ‘*effet utile*’.⁷²³ ЕСП ја опишува заштитата на животната средина како „есенцијална цел на Заедниците“⁷²⁴ и го бара правиот баланс помеѓу индустриските интереси и животната средина со примена на 3 елемента: а) маргинална контрола, б) врвен елемент на тестот на пропорционалност и в) телеолошкиот пристап (повеќе во D. Misonne, 2019).⁷²⁵

Значителен дел од ресурсите на КП отсекогаш се инвестирале за животна средина,⁷²⁶ КП инкрементално ја интегрира јавната еколошка политика во нејзиното јадро, кулминирајќи во последниот програмски период со обемото финансирање на „зелени иновации“ и поддршка за „зелен развој“,⁷²⁷ а и доктринерно, се усвојува ставот дека заштитата на животна средина, економскиот развој и социјалниот развој се меѓусебно компатибилни, наместо спротиставени цели.⁷²⁸

За периодот 2014-2020, се алоцираа околу 78 милијарди евра од кохезивното финансирање за нискојаглеродна економија (тематска цел 4), прилагодување на климатски промени и превенција на ризици (тематска цел 5) и подобрување на заштита на животна средина и ресурсна ефикасност (тематска цел 6). Ова изнесува речиси третина од ЕФРР и КФ, двата извора најрелевантни за финансирање на еколошки прашања.⁷²⁹ За климатски политики се потрошени двојно повеќе финансии во последниот период отколку во 2007-2013.⁷³⁰ Понатаму, КП инвестира во инсталација на објекти за управување и квалитет на

⁷¹⁸ European Commission, 2014, xxxii.

⁷¹⁹ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 115.

⁷²⁰ F. Jacobs, “The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment”, *Journal of Environmental Law*, 18-2/2006, 185-205, 186.

⁷²¹ D. Misonne, “The Court of Justice of the European Union and the High Level of Environmental Protection: Transforming a Policy Objective into a Concept Amenable to Judicial Review” in ed. C. Voigt (Ed.), *International Judicial Practice on the Environment: Questions of Legitimacy*, Studies on International Courts and Tribunals, Cambridge University Press, Cambridge 2019, 212-236, 213.

⁷²² *Ibid.*, 212-213.

⁷²³ *Ibid.*, 213.

⁷²⁴ F. Jacobs, 187.

⁷²⁵ D. Misonne, 217.

⁷²⁶ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 96.

⁷²⁷ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 369.

⁷²⁸ *Ibid.*, 369.

⁷²⁹ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 96.

⁷³⁰ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 376.

вода, отпад, енергетска ефикасност, шеми на рециклирање, одржлив транспорт, одржливи градови и домување. Во сите овие области е постигнат напредок, а посебни аспекти кои ги истакнуваат кохезивните извештаи се дека одреден успех е постигнат во подобрување на третманот на урбаните отпадни води и канализација, затворени се голем број депонии и се зголемува финансирањето за управување со отпад.⁷³¹ Впрочем, квалитетот на водоснабдувањето во ЕУ беше на високо ниво и пред 10 години, но сепак унапредувањето на истото е маркантно во повеќето ДЧ.⁷³² Сепак, во некои ДЧ, постојат релативно високи стапки на немање соодветен пристап до санитарни објекти во домот (25,6% во Романија и 9% во Бугарија, Летонија и Литванија). Ова се одразува и на квалитетот на домување и сиромаштијата.⁷³³

Со гасовите битката е нестабилна, но според Седмиот кохезивен извештај, повеќето ДЧ или ги постигнаа или беа блиску до нивните таргети за 2020 за емисија на гасови и обновлива енергија.⁷³⁴ И покрај тоа што ЕУ ја подобри енергетската продуктивност и сликата за емисијата на гасови при енергетската потрошувачка, самата енергетска потрошувачка порасна. Употребата на обновливи извори порасна, но зависноста на ЕУ од екстерни енергенци сè уште расте.⁷³⁵

10.2. Кохезивната политика, земјоделството и руралниот развој

Руралните економии се на спротивната страна на спектарот од големите градови и истите често се потпираат на земјоделско производство и искористување на природни ресурси; понатаму, присутна е и преработка, но со познати технологии, а специјализацијата е само во неколку дејности за разлика од агломерациите. Тоа бара голем напор да се обезбеди повисок економски раст кај руралните економии.⁷³⁶

Ефектите на КП врз економскиот раст се максимизираат кога кохезивните расходи се надополнети со фондовите за рурален развој и ЗЗП, а компатибилноста и синергијата на КП, ЗЗП и руралниот развој се многу битни. Иако не е експлицитно наведено во одредби, кохезивната цел се однесува и на тоа да обезбеди економски и социјален напредок на земјоделските и рурални области.⁷³⁷ ЗЗП придонесува за економска кохезија преку нејзините два столба: директни плаќања кои ја помагаат животворноста на земјоделското производство низ ЕУ и заедниците кои зависат од него, намалувајќи ја нивната ранливост предизвикана од ценовна флукуација и второ, руралниот развој кој е наменет за поддршка на економската животворност на руралните области преку инвестиции,

⁷³¹ European Commission, 2014, xxxii.

⁷³² UN, *The Sustainable Development Goals Report 2019*, New York 2019, 123.

⁷³³ UN, *The Sustainable Development Goals Report 2019*, New York 2019, 124.

⁷³⁴ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 96.

⁷³⁴ ed. S. Piattoni, L. Polverari, xvii.

⁷³⁵ UN, *The Sustainable Development Goals Report 2019*, New York 2019, 139.

⁷³⁶ European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, 96.

⁷³⁶ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 36.

⁷³⁷ European Commission, 2014, 188.

трансфер на знаење и мерки за поттикнување иновации. ЗЗП придонесува за социјална кохезија, претежно преку поддршката за рурален развој која е битна за социјална инклузија, со оглед на тоа што околу 1/3 од лицата со ризик од сиромаштија живеат во поретко населени рурални области. Како дополнување на мерките за вработување во земјоделството и другите сектори, КП обезбедува поддршка и за развој на основни услуги и инфраструктура. Поддршката може да биде искористена и од ДЧ за интегрирање на ранливи групи како Ромите за помош на започнување неземјоделски бизниси, креирање работни места, инвестиции во мала инфраструктура и локални основни услуги и сл.⁷³⁸

За поголема усогласеност на кохезијата, земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020 проминентни се и неколку аспекти за фондовите и националните стратегии. Прво, во последниот период 2014-2020 партнерските договори ги покриваат сите ЕСИФ, а заедничките правила ја олеснуваат координираната имплементација. Дополнително, регулативата за Европскиот фонд за земјоделско насочување и гаранции го врзува руралниот развој со економската и социјалната кохезија, специфицирајќи дека ЕФЗНГ ќе придонесе за Стратегијата Европа 2020 преку унапредување на одржливиот рурален развој низ ЕУ на начин кој е комплементарен на останатите инструменти на ЗЗП, КП и Заедничката политика на рибарство.⁷³⁹ ЕСИФ имаат поголеми ефекти во рурални области кои се поблиску до гланите урбани центри.⁷⁴⁰ За ова е потребно посебно внимание за тематските цели, бидејќи ЗЗП имаше доминантно секторални цели (на пример, зачувување на земјоделско земјиште, квалитет на храна, сигурност на храна), а не просторни како КП.⁷⁴¹ За просторно прилагодување на ЗЗП во 2014-2020, во оваа насока е на пример, воведен принципот да се наменуваат директни плаќања за помалку развиени области или конкретни категории корисници (како млади фармери), што е различен од претходниот просторно несензитивен пристап – директни плаќања, а во насока на целите на територијалната и социјалната кохезија. Сепак, овие корективни механизми се ограничени.⁷⁴² Второ, во периодот 2014-2020, ДЧ ги формулираат нивните стратегии за РР на основа на 6 приоритета, еден од кој е во линија со кохезивните цели, односно „унапредување на социјалната инклузија, намалување на сиромаштијата и економскиот развој на руралните области“. Дополнително, иновациите, чувањето на животната средина и адаптацијата на климатските промени се пропратни цели кои сите програми ги интегрираат.⁷⁴³ На пример, во овој контекст, европската стратегија за одржлива храна „Од фарма до вилушка“ е клучна компонента на Европскиот Зелен Договор.⁷⁴⁴ Конечно, иако европската земјоделска продуктивност се има зголемено во последните декади, одредени негативни еколошки импакти на земјоделското производство се закануваат на

⁷³⁸ European Commission, 2014, 189.

⁷³⁹ *Ibid.*, 189.

⁷⁴⁰ L. Gagliardi, M. Percoco, “The Impact of European Cohesion Policy in Urban and Rural Regions”, *Regional Studies* 51-6/2016, 857-868, 1-10.

⁷⁴¹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 334.

⁷⁴² *Ibid.*

⁷⁴³ European Commission, 2014, 190.

⁷⁴⁴ UN, *The Sustainable Development Goals Report 2019*, New York 2019, 56.

долгорочната одржливост на истото, како и на способноста за обезбедување здрава и одржлива храна.⁷⁴⁵

Значи, неизбежно е комплементарното и заедничко третирање на одржливиот развој, земјоделството, руралниот развој и кохезијата.

10.3. Сумарно за КП и испреплетените јавни политики

КП игра значајна улога во проследувањето на одржливиот развој и надополнувањето на следните европски јавни политики: социјална инклузија и други социјални аспекти, еднаквост, образование, вработување, енергија, животна средина, единствен пазар, наука и иновации и земјоделство и рурален развој. Најконцизен сумарен приказ за напредокот на ЕУ во однос на приближувањето на одредени одржливи цели е даден во Мониторинг извештајот за приближувањето на ЕУ кон целите на одржлив развој на ОН ЕУ, па истиот ќе биде искористен за финализирање на оваа секција.

ЕУ има одредени предности како што се: силни социјални системи, значителни инвестиции во наука и иновации и многу високи социјални, здравствени и еколошки стандарди. Од друга страна се наведуваат предизвиците во однос на климатските промени, еколошкиот долг, технолошките и демографски промени, нееднаквоста и социјалната кохезија.⁷⁴⁶ За целите 13 (климатско дејствување) и 5 (родова рамноправност) генерално идентификувана е стагнација за 5 години. Најсилен е напредокот за целта 16 (мир, лична безбедност, пристап до правда и верба во институции). Напредокот за другите цели е побавен, но е добар во однос на цел 1 (сиромаштија), 3 (здравје), 11 (квалитет на живот во градови и заедници, 8 (пазар на труд), 2 (одржливост во земјоделскиот сектор – иако некои еколошки аспекти беа неповолни).⁷⁴⁷ Вработеноста бележи битен напредок. Напредокот кон климатските и енергетските цели, 7 и 13, беше забавен во различна мера. Во меѓувреме, екосистемите и биодиверзитетот – цел 15 остануваат под притисок на човечка активност. Целите 3 (образование), 9 (иновации) и 17 (глобално партнерство), како и 10 (намалување нееднаквости) покажуваат бавен напредок. Целта 5 (родова еднаквост) не е задоволително одржлива.⁷⁴⁸

11. Кохезивната политика по држави

Постојат разлики во имплементацијата и ефектите на КП по земји. Проследувањето на земјите со различни специфики е битно со цел да се востанови во кои политички, економски и административни контексти, КП функционира подобро. За пренос на знаење во македонски контекст, значајни се јужните, но особено централните и источните земји

⁷⁴⁵ *Ibid.*, 53.

⁷⁴⁶ Eurostat, *Sustainable Development in the EU: Monitoring Report on Progress towards SDGs in and EU Context 2020*, 2020, 23.

⁷⁴⁷ *Ibid.*, 10.

⁷⁴⁸ *Ibid.*, 11.

поради големата аналогија која може да се извлече по повеќе параметри со РС Македонија.

11.1. Ирска и Велика Британија

Наспроти фактот дека Обединетото Кралство веќе не е членка на ЕУ(а за одредени прашања сè уште се водат разговори), опфатот на овој ентитет е битен поради приказот на ефективностата на КП во условите на конкретната политичко-управувачка констелација, социо-економски услови и административен капацитет, како и поради мерење на импактот на КП во даден период во кој ОК беше членка на ЕУ.

Имено, Ирска бележи голем успех благодарение на КП, а искуството на ОК е позитивно, но со мешани аспекти. Овие земји имаат институционални сличности и поврзани економии, но многу различна државна структура и територијално-административна поделба.

Ирска е мала земја со слаба локална самоуправа воведена во 2000 само за акомодирање на приходите од СФ.⁷⁴⁹ Ирска започна со позиција на регион од Цел 1 во 1989, а денес е во категорија на побогати европски земји. Структурното финансирање во Ирска беше комплементарно на националните стратешки определби и КП придонесе со дури 3 од 8% од растот на БДП за периодот 1994-1999, во областите вработување, транспорт, туризам, извоз и инфраструктура.⁷⁵⁰ Овој сооднос благо се намалуваше во наредниот период, а беше погоден за време на кризата.

ОК е сочинета од три „нации-региони“, од Лондон кој е глобален финансиски центар со непосредна околина од економски јаки региони и надворешен круг на региони со постара индустрија и повеќе рурални области.⁷⁵¹ ОК е традиционално развиена, со само 2 поназадни региона (Западен Велс и Корнвол) и како таква е со поразновидно регионално искуство – Лондон и Југоистокот доживуваат драматичен раст, додека други делови се сведуваат на европски просек.⁷⁵² Односот на ОК и ЕСИФ е покомплексен, поради различните позиции од една страна на регионите кои се обидуваа да се усогласат со развојните замисли на ЕК и од друга страна, на националните власти кои не ретко заземаа антагонистички став во однос на регионалните стратегии и ги централизираа програмите за Англија.⁷⁵³ За ОК, интервенциите на КП се продуктивни независно од нивото на примена.⁷⁵⁴ Тематската концентracија нема посебно позитивен ефект на растот, но друг аспект, односно комбинацијата на разнолики инвестиции создава позитивна синергија. Исто така, во ОК се забележува константна неусогласеност помеѓу напорите за наменски инвестиции и односните регионални потреби, со негативни ефекти на регионалниот раст, што укажува на потребата да се зема предвид локалниот социо-економски контекст при

⁷⁴⁹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 252.

⁷⁵⁰ *Ibid.*, 264.

⁷⁵¹ *Ibid.*, 251.

⁷⁵² *Ibid.*, 253-255.

⁷⁵³ *Ibid.*, 265-266.

⁷⁵⁴ M. Di Cataldo, V. Monastiriotis, 23.

планирањето на интервенциите. Ова оди во прилог на аргументацијата за пристапот базиран на местото.⁷⁵⁵

КП долго време беше значаен стимулант за регионален и национален раст, и фактор на регионална конвергенција во ОК.⁷⁵⁶ Управувањето со СФ беше вградено во домашното креирање политики, па не е јасно како ОК ќе се справува со пристапот базиран на место надвор од ЕУ, а допрва се очекуваат негативните последици од Брегзитот, во смисла на побавен дологрочен раст и нереализацијата на бројните планирани проекти и вложувања од фондовите на ЕУ.⁷⁵⁷ Од повлекувањето на КП се очекува и штета во смисла на губење на инвестициски извори и механизам за неутрализација на економска дивергенција.⁷⁵⁸

11.2. Богати европски земји

Седумте најбогати европски држави: Австрија, Белгија, Данска, Франција, Германија, Луксембург и Холандија сочинуваат речиси половина од БДП на ЕУ и сите се нето придонесувачи. Кохезивното финансирање е занемарливо во однос на нивните национални БДП-а, но КП несомнено влијаеше на нивните регионални и национални траектории.⁷⁵⁹ Од оваа група, кохезивното финансирање како процент од БДП е највисоко во Германија и Франција, но ова е многу мал процент споредено со одливот на ЕСИФ во јужните држави.⁷⁶⁰ Германија има силно политичко влијание при осмислување на КП, и таа, заедно со Белгија и Австрија имаат капацитетни регионални власти, а и Холандија и Данска имаат силни локални самоуправи.⁷⁶¹ Во периодот 2014-2020 главните приоритети за овие држави беа наука, иновации, ИКТ, образование и обука и економија базирана на знаење.⁷⁶²

Во однос на ефектите, се цени дека во Германија БДП-то е 1,5% повисоко отколку што би било без овие интервенции за периодот 2009-2015, а позитивни ефекти се согледуваат и во другите држави, особено во Австрија која нема развиена национална регионална политика.⁷⁶³

11.3. Ретко населени држави

Ретко населените држави во ЕУ се разликуваат по нивната историска и социоекономска позадина – Финска и Шведска имаат БДП над, а Естонија, Летонија и Литванија имаат БДП под просекот на ЕУ.⁷⁶⁴ Следствено и импактот на КП не е еднаков

⁷⁵⁵ *Ibid.*, 20.

⁷⁵⁶ *Ibid.*, 24.

⁷⁵⁷ J. Bachtler, I. Begg, 2-9.

⁷⁵⁸ M. Di Cataldo, V. Monastiriotis, 24.

⁷⁵⁹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 268.

⁷⁶⁰ *Ibid.*, 274.

⁷⁶¹ *Ibid.*, 272.

⁷⁶² *Ibid.*, 277.

⁷⁶³ *Ibid.*, 278-279.

⁷⁶⁴ *Ibid.*, 285.

кај едните и другите. Кај Балтичките држави КП претставува значаен извор на јавни инвестиции, придонесувајќи за околу 3% од нивниот БДП, додека за Финска и Шведска овие алокации се само израз на европскиот принцип на солидарност. Дополнително, кај Летонија, Литванија и Естонија, КП го има постигнато индиректниот ефект да предизвика структурни и институционални промени и развивање на култура на отчетност и транспарентност.⁷⁶⁵

11.4. Јужни држави

Јужните држави се Малта, Кипар, Грција, Португалија, Шпанија и Италија. Малта и Кипар се мали, за нив не се карактеристични диспаратети и нивната основна придобивка од КП е национален раст. Кај останатите држави целта е развој на заостанатите региони. КП претставува голем извор на јавно трошење за регионален развој и со оглед на тоа што се состојат главно од региони со низок БДП, тие се главни реципиенти на кохезивното финансирање низ годините.⁷⁶⁶ Овие ресурси претставуваат сериозен дел од домашните БДП-а.⁷⁶⁷ Свкупниот импакт на КП на растот на овие ДЧ е многу позитивен, но внатрешното регионално приближување не е секогаш случај.

Во однос на ефектите од КП, јужните земји имаат посебно големи придобивки во создавањето голем број работни места, во изградба или реконструкција на патишта, објекти за одвод и отпадни води, јавен транспорт, урбан квалитет, социјална инфраструктура, туризам и пристап до основни услуги.⁷⁶⁸ КП имаше позитивен импакт на градење административни и управувачки капацитети и обезбеди значајно олеснување за време на кризата.

Сепак, не е забележано подобрување на долгорочна резилиентност на регионите.⁷⁶⁹ Исто така, постојат и слабости при имплементацијата и покрај добро поставените стратегии.⁷⁷⁰ Имено, процедурите на јавни тендери и финансиското управување беа често дефектни, особено во Италија и Шпанија. Дефицити се идентификувани во институционалната адаптација и градењето на административни капацитети за усогласување со регулативите на КП, а и квалификациите на човечки ресурси не се соодветни.⁷⁷¹ КП не беше додадена вредност и не беше спроведена според принципот на дополнителност, туку служеше за основно финансирање кое води до помали ефекти во вакви случаи каде самата држава не кофинансира. Други домашни фактори кои го намалија перформансот на КП се: клиентелизам при стратешко и алокативно одлучување, пролонгирани штетни односи меѓу носителите на одлуки и финансиските и бизнис секторите во Португалија, центристичките и технократските пристапи неимуни на

⁷⁶⁵ *Ibid.*, 298-299.

⁷⁶⁶ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 231.

⁷⁶⁷ *Ibid.*, 236.

⁷⁶⁸ *Ibid.*, 239-240.

⁷⁶⁹ *Ibid.*, 240.

⁷⁷⁰ *Ibid.*, 241.

⁷⁷¹ *Ibid.*, 242.

политичка контрола во Грција, тензии помеѓу централната и регионалните власти како во Шпанија и др.⁷⁷²

11.5. Централни и источни држави

Во групата на централни и источни држави (ЦИЕ) спаѓаат Чешка, Унгарија, Полска, Словачка, Словенија, Бугарија, Романија и Хрватска. Тие претставуваат 24% од територијата на ЕУ, 21% од нејзиното население, но само 7% од БДП-то на ЕУ. КП е од исклучително значење за ЦИЕ кои во голема мера зависат од екстерни финансиски ресурси.⁷⁷³ Во овие земји, од ЕСИФ се алоцираат околу 50%.⁷⁷⁴

Во ЦИЕ земји, диспаратите беа најкритични во транзицискиот период во 1990-тите како резултат на недостиг на регионални политики и институции, депопулација на рурални области и пренагласеност на главните градови. КП воведо нови импулси на грижа за регионалните политики.⁷⁷⁵ Позитивните искуства во ЦИЕ се согледуваат во позитивната промена на БДП, споредена со европските просеци и тоа во подолг период. Ова индицира дека концентрацијата на финансирање била добро алоцирана.⁷⁷⁶ Сепак, овие проблеми (образложени подолу) остануваат и денес во значителна мера и нивното константно третирање од КП е од големо значење.

11.5.1. Децентрализација, апсорпција и административен капацитет

Во ЦИЕ државите традицијата на централизација е исклучително силна и централните власти доминираат со процесите. Наспроти неколку обиди за реформи, повеќето обиди се одложија или пропаднаа (освен во Полска) и не доведоа до создавање на посилни, поголеми региони.⁷⁷⁷ На пример, ниедна од ЦИЕ државите не планира понатаму да го децентрализира управувањето или да деволуира политичка моќ на регионите. Овие земји преферираат пофлексибилни посебни мерки за управување со КП програмите.⁷⁷⁸ На крајните точки на централизирано функционирање во ЦИЕ се Унгарија и Полска. Унгарија е високо централизирана и административно и политички, а Полска има високо децентрализиран систем на регионални власти- војводства со одлучувачки надлежности и големи општини (гмини).⁷⁷⁹ Дополнително, во Унгарија и Полска политичката лојалност кон централната власт е врзана за количината средства пер capita потрошени на локално и регионално ниво.⁷⁸⁰ Впрочем, за многу региони, делот од процесите врзани за КП кои се одваат оддолу нагоре, се проблем.

⁷⁷² *Ibid.*, 243.

⁷⁷³ *Ibid.*, 306.

⁷⁷⁴ ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 2.

⁷⁷⁵ ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 1.

⁷⁷⁶ *Ibid.*, 2.

⁷⁷⁷ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 316.

⁷⁷⁸ Единствено Хрватска има амбиција да создаде социјален дијалог и непристрасност на судството. (ed. S. Piattoni, L. Polverari, 313).

⁷⁷⁹ ed. J. Bachtler *et al.*, 220.

⁷⁸⁰ *Ibid.*, 221.

Понатаму, од управувачкиот капацитет зависи перформансот на апсорпцијата на ЕФРР. При мониторинг процесот, ЕК од самиот почеток досега изразува дека голем број институции функционираат само формално и дека им недостига административен капацитет на државите од ЦИЕ, од кои само Полска е исклучок со оглед на тоа што партнерскиот принцип ѝ е познат поради традицијата со трговскиот синдикат.⁷⁸¹

Исто така, генерално Унгарија има доволно административни капацитети и во најголема мера успеа да ги апсорбира средствата, но од друга страна, квалитетот на проектите не е секогаш на ниво поради брзањето да се искористат кон крајот на програмските периоди (од страв од пренамена -decommitment) и општо КП во Унгарија бележи умерен успех.⁷⁸²

Најголеми проблеми имаат Бугарија и Романија, и тоа Романија е традиционално ЕУ ДЧ со најниска стапка на апсорпција која едвај надминува 50%, а е 20% под европскиот просек. Романија е зад нејзините соседи, но постои тренд на напредок. Процената е дека како резултат на КП, БДП во 2022 ќе биде зголемен за 2,4%, додека во Полска дури 4,1%.⁷⁸³ Во романската УВ на почетокот на програмскиот период имале потешкотии со разбирање на оперативната улога на УВ, како треба да се потрошат средствата од ЕСИФ, а било тешко да се најдат и средства за кофинансирање, како и да се обучи персоналот, а и корисниците на средствата.⁷⁸⁴ Регионалните развојни агенции беа надвор од административниот апарат, и успеаја да иницираат долгорочни стратешки планови, но поради нивниот специфичен невладин статус, немаа добра соработка со УВ (кои тежнееја кон микроменаџирање) на почетокот.⁷⁸⁵ Регионалните развојни агенции уживаат поголема доверба во Романија и од 2000 покажуваат поголема способност за брзо задоволување на потребите на корисниците.⁷⁸⁶ Често УВ се потпираа на процедуралната поддршка на министерствата каде се наоѓаа, при што се истакнува дека во бугарскиот случај, се создаде анимозитет помеѓу различните видови јавни службеници со оглед на тоа што УВ дејствуваше како посебно одделение во јавната администрација и создаде феномен „држава во држава“. Од друга страна се создаде елитен тип на административци со висок степен на експертиза и мотивација.⁷⁸⁷ Свкупно, фактот дека УВ во Романија и Бугарија беа административно вградени во националните структури ја зголемуваше нивната ранливост.⁷⁸⁸

11.5.2. Имплементациски проблеми

Освен горенаведените, проблемите за успешна реализација на КП во ЦИЕ државите се во голема мера имплементациски и опфаќаат и клиентелизам, политичко

⁷⁸¹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 309.

⁷⁸² ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 119-121.

⁷⁸³ ed. J. Bachtler *et al.*, 242.

⁷⁸⁴ *Ibid.*, 175-176.

⁷⁸⁵ *Ibid.*, 243.

⁷⁸⁶ *Ibid.*, 248.

⁷⁸⁷ *Ibid.*, 175.

⁷⁸⁸ *Ibid.*, 177.

одбивање, барање неповратно ослободување од плаќања (rent seeking), заробеност од елити и закани, особено на локално ниво. Понатаму, негативни околности се слаби институции, помали иновациски капацитети, недостиг на човечки капитал,⁷⁸⁹ недостиг на експерти, лабава регулатива, исклученост на социјални партнери и интензивно политичко мешање.⁷⁹⁰

11.5.3. Теми

Главните инвестиции во ЦИЕ државите беа за инфраструктура, меѓутоа, со проток на време и задоволување на инфраструктурни потреби⁷⁹¹, се намалува инвестирањето во инфраструктура (врзана за социјала, транспорт, енергетика и телекомуникација), како и алокациите за животна средина и човечки капитал, а се зголемуваат инвестициите за поддршка на бизнис, техничка помош и промоција на RDI (research, development and innovation).⁷⁹²

Словачка, Чешка, Полска и Унгарија беа високо над просек при следење на приоритетот за паметен раст, со просечни резултати за одржлив и инклузивен раст, но за сите 3 приоритета, тие се рангираат натпросечно (Полска – 5та, Словачка – 6та, Чешка – 12та и Унгарија – 15та).⁷⁹³ Од друга страна, Бугарија, Романија и Словачка имаат поголем број лица изложени на ризик од сиромаштија, а ова особено се однесува на Ромите и руралните заедници, и потребно е подобрување и на јавните услуги како здравство и образование.⁷⁹⁴

11.5.4. Вкупни и регионални ефекти на КП во ЦИЕ

Во ЦИЕ државите уделот на рурални периферни територии е повисок и мнозинството мали и средни градови традиционално не се способни добро да ги извршуваат своите економски и социјални функции во нивните области. Оваа поларизација е придружена со социјална диференцијација и сиромаштија концентрирана во периферните рурални области. Развојот и економијата базирана на знаење се концентрирани во градовите и нивните непосредни колонии.⁷⁹⁵ Во ЦИЕ, КП се покажа повеќе ефективна во смисла на растот на БДП во регионите со специфични територијални услови како на пример, каде има високи вредности на пазарот на труд и човечки капитал во областите на иновации, и ИКТ.⁷⁹⁶ Значи, регионалниот јаз внатре во овие земји расте како резултат на слабата конкурентност и некапацитетност за иновации, како и слаба јавна поддршка за заостанатите региони, а особено руралните области.⁷⁹⁷

⁷⁸⁹ ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, 166.

⁷⁹⁰ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 316.

⁷⁹¹ На пр., КП значително ја подобри пристапноста во Полска во периодот 2004-2013.

⁷⁹² ed. S. Piattoni, L. Polverari, 313.

⁷⁹³ M. Pleshivchak, 64.

⁷⁹⁴ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 313.

⁷⁹⁵ *Ibid.*, 308.

⁷⁹⁶ ed. J. Bachtler *et al.*, 267.

⁷⁹⁷ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 317.

Од друга страна доаѓа до приближување на источните и западните градови и побогати региони.⁷⁹⁸ ЦИЕ државите започнаа да ги стигаат поразвиените ДЧ и разликите меѓу ДЧ се имаат намалено.⁷⁹⁹ Овој развој е концентриран во главните градови и нивните непосредни околии, овозможувајќи им меѓународна конкурентност, што доведе до подлабоки внатрешни регионални диспаритети.⁸⁰⁰

11.6. Заклучок

КП генерално продуцира позитивни ефекти во смисла на економски раст, воведување позитивни практики на отчетност, планирање на јавни политики и градење административни капацитети, со тоа што постои голема разлика во ефектите помеѓу развиениот запад и остатокот од ЕУ. Во западните земји КП претставува минорен дел од БДП-то и јавните инвестиции, додека во јужните, централните и источните земји е значајно инвестициско средство и потстрек за конвергенција. Конвергенцијата на ЦИЕ државите ќе биде долготраен процес. Денес ЦИЕ следат и сопствени политики и политики финансирани од КП,⁸⁰¹ а и следат и треба да следат сопствени патишта во однос на прашањата за децентрализација и регионализација.

Управувањето со ЕСИФ не е доволно ефикасно во ЦИЕ,⁸⁰² поради збир од политички и административни фактори, а поделбата урбано-рурално останува главна карактеристика на истокот. Од друга страна доаѓа до конвергенција на источните и западните градови и побогати региони, како и до конвергенција на ниво на држави. Меѓутоа, овој развој е концентриран во главните градови и нивните непосредни околии, овозможувајќи им меѓународна конкурентност, што доведува до подлабоки внатрешни регионални диспаритети.⁸⁰³

ТЕМА 2: ПОЛИТИКАТА ЗА РАМНОМЕРЕН РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

1. Вовед

РС Македонија ја утврдува потребата од регулирање на политиката за рамномерен регионален развој (PPP), пред сè, поради диспаритетите помеѓу и во рамки на планските региони и поради неразвиената регионална развојна политика. Како тема таа доби значење со приближувањето на државата во процесот на европските интеграции.⁸⁰⁴ Впрочем, и

⁷⁹⁸ *Ibid.*, 308.

⁷⁹⁹ *Ibid.*, 317.

⁸⁰⁰ *Ibid.*, 307.

⁸⁰¹ ed. S. Piattoni, L. Polverari, 306.

⁸⁰² *Ibid.*, 317.

⁸⁰³ *Ibid.*, 307.

⁸⁰⁴ Д. Исени, Д. Зеќири, А. Јусуфи, *Рамномерниот регионален развој како спас за депопулација на Република Северна Македонија*, Институт за европска политика, Скопје 2020, 9.

правилата за ИПА од 2007 намерно ја имитираа КП со цел да се подготват земјите кандидатки за околностите по влезот во ЕУ.⁸⁰⁵ Политиката за РРР ќе биде разработена подолу во смисла на елаборација на нејзината системска поставеност, односно ќе бидат опфатени нејзина нормативна и институционална рамка, целите, приоритетите, територијалните формати на кои се однесува, финансирањето, имплементацијата, соодветноста, целсходноста, ефективноста и пожелните идни насоки на развој.

2. Нормативна поставеност на политиката на рамномерен регионален развој

Концепциската рамка на политиката на рамномерниот регионален развој, институциите кои се носители на оваа политика, државни и локални, територијалните единици кон кои се насочени мерките на оваа политика и начините на нејзиното финансирање се државно регулирани, со законски и подзаконски акти, и тоа ја претставува основата на оваа политика, содржана во наредниот преглед.

2.1. Концепциска рамка на политиката на регионалниот развој

Базичната законска дефиниција на **рамномерниот регионален развој** е дека тоа е процес на идентификување, поттикнување, управување и искористување на развојните потенцијали на планските региони и подрачјата со специфични развојни потреби заради намалување на диспаратите во степенот на развој во и меѓу планските региони.⁸⁰⁶

Визијата за регионален развој упатува на крајната цел што треба да се постигне преку имплементирањето на политиката на регионален развој и гласи: “Рамномерен и одржлив развој на целата територија на РМ кој се карактеризира со висока стапка на економски раст и конкурентни плански региони меѓу кои постојат релативно мали диспаритети и каде што оптимално се користат природните, човечките и енергетските ресурси, постои висока економска и скоцијална кохезија и населението ужива добар животен стандард.”⁸⁰⁷

Цели на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој се: “(1) рамномерен одржлив развој на целата територија на Република Македонија, заснован врз моделот на полицентричен развој; (2) намалување на диспаратите меѓу и во рамките на планските региони и подигнување на квалитетот на животот на сите граѓани; (3) зголемување на конкурентноста на планските региони преку јакнење на нивниот иновациски капацитет, оптимално користење и валоризирање на природното богатство, човечкиот капитал и економските особености на различните региони; (4) зачувување и развивање на посебниот идентитет на планските региони, како и нивна афирмација и развој; (5) ревитализација на селата и развој на подрачјата со специфични развојни

⁸⁰⁵ I. Vache, 7.

⁸⁰⁶ Закон за изменување и дополнување на Законот за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 215/15, чл. 1.

⁸⁰⁷ Стратегија за регионален развој на Република Македонија 2009 – 2019 година, *Службен весник на Република Македонија*, 119/09, 47.

потреби; (6) поддршка на меѓуопштинската и прекуграничната соработка на општините во функција на поттикнување рамномерен регионален развој.”⁸⁰⁸

Начела на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој се:

- програмирање – изградба на систем на програмирање и спроведување на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој што вклучува идентификација на приоритетите и мерките на политиката, нивното финансирање, управување и контрола;
- партнерство – соработка при подготовката, имплементацијата, мониторингот и евалуацијата на планските документи за регионален развој меѓу органите на централната и локалната власт и други социјални партнери;
- усогласување – целите, приоритетите и мерките во планските документи за регионален развој се усогласуваат со целите, приоритетите и мерките во стратешките развојни документи на национално ниво и во програмските документи за интеграција на Република Македонија во Европската Унија;
- кофинансирање – кофинансирање на мерките на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој од средствата на државата, општините, Европската Унија, други меѓународни извори, и средства од домашни и странски правни и физички лица;
- транспарентност – редовно, навремено и објективно информирање на јавноста за мерките на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој;
- супсидиерност – подготовката, реализацијата, контролата и оценувањето на програмите и мерките за поттикнување рамномерен регионален развој ги вршат планските региони и општините, освен ако не се исклучени од нивна надлежност или не се во надлежност на државните органи и
- одржливост – почитување на економските, социјалните и еколошките компоненти на развојот при креирање на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој.⁸⁰⁹

Главните стратешки цели и приоритети од Законот за рамномерен регионален развој се оперативно разработени во Стратегијата за регионален развој за периодот 2009-2019 година, и се следниве:

Стратешка цел 1: Конкурентни плански региони што се одликуваат со динамичен и одржлив развој со следниве приоритети: 1.1. Поттикнување на економскиот раст во планските региони; 1.2. Развивање на современа и модерна инфраструктура во планските региони; 1.3. Препознавање и искористување на иновациониот потенцијал на техничко-технолошка основа на носечките индустрии во планските региони; 1.4. Подигнување на нивото на човечкиот капитал во планските региони; 1.5. Креирање на конкурентски предности на планските региони; 1.6: Оптимално користење и валоризација на природните ресурси и енергетски потенцијали во планските региони; 1.7 Заштита на животната средина во планските региони.⁸¹⁰

Стратешка цел 2: Поголема демографска, економска, социјална и просторна кохезија меѓу и во рамките на планските региони во Република Македонија, со

⁸⁰⁸ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 3.

⁸⁰⁹ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 4.

⁸¹⁰ Стратегија за регионален развој на Република Македонија 2009 – 2019 година, *Службен весник на Република Македонија*, 119/09, 49-59.

следниве приоритети: 2.1. Демографска ревитализација и порамномерна дистрибуција на населението меѓу и внатре во планските региони; 2.2. Градење на функционално-просторни структури за подобро интегрирање на урбаните со руралните средини во планските региони; 2.3. Зголемување и порамномерна дисперзија на инвестициите и вработеноста помеѓу и во рамките на регионите; 2.4. Подигнување на степенот на социјален развој во планските региони; 2.5. Поддршка на подрачјата со специфични потреби; 2.6.Развивање на прекуграничната соработка и меѓусебната соработка на планските региони; 2.7.Подигнување на капацитетите за планирање и реализација на развојот на планските региони.⁸¹¹

2.2.Територијални формати кон кои е насочена регионалната политиката

Регионалната политика во РСМ е насочена кон следниве територијални целини:

2.2.1.Плански региони.

За потребите на планирањето на регионалниот развој и реализацијата на мерките и инструментите за поттикнување рамномерен регионален развој се востановуваат **плански региони**, кои се територијални единици на статистиката на трето ниво НУТС 3, утврдени согласно со Номенклатурата на територијалните единици за статистика. Во Република Македонија има осум плански региони.⁸¹²

2.2.2.Подрачја со специфични развојни потреби.

За потребите на планирањето на регионалниот развој и реализација на специфични мерки и инструменти за поттикнување рамномерен регионален развој се определуваат **подрачја со специфични развојни потреби**. Тоа се:

- погранични, рурални, ридско-планински и други подрачја што заостануваат во развојот
- подрачја со природни богатства и културно наследство кои се заштитени со закон
- други подрачја со специфични развојни потреби утврдени со закон.⁸¹³

Основни критериуми за определување на подрачјата со специфични развојни потреби се степенот на економска развиеност, демографскиот индекс, географската положба, степенот на изграденост на техничката и социјалната инфраструктура и вредноста на природното богатство и културно наследство.⁸¹⁴

Поблиски критериуми и индикатори за определување на ридско-планински подрачја се: а) Селата да се со ридско-планински карактеристики; (б) да се на надморска височина над 700 метри со ридско-планинска конфигурација на теренот и (в) да опстојуваат во аграрно-еколошки-климатски услови кои условуваат отежнати и поскапи услови на живеење од останатото население.⁸¹⁵

За определување на руралните подрачја се користат следниве поблиски критериуми:

⁸¹¹ Стратегија за регионален развој на Република Македонија 2009 – 2019 година, *Службен весник на Република Македонија*, 119/09, 59-66.

⁸¹² Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 5.

⁸¹³ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 6.

⁸¹⁴ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 7.

⁸¹⁵ Одлука за поблиски критериуми и индикатори за определување на подрачјата со специфични развојни потреби, Влада на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија*, 78/09, чл. 2.

-индекс на економски развој со следниве индикатори: бруто домашен производ (БДП) по жител сметано според паритетот на куповната моќ, приходи по жител (персонален данок по жител), просечен тригодишен раст на БДП

-индекс на социјална развиеност со следниве индикатори: стапка на вработеност и стапка на невработеност

-општините да бидат со седиште во село, во кои населението на нивните населени места се занимава и остварува основни приходи од земјоделска дејност.

За **демографскиот индекс** се користат следниве индикатори: природен прираст, индекс на стареење, миграции, завршени студенти на 1000 жители (25-64 години)

За определување на **пограничните подрачја** се користат следниве индикатори: (а) атарите на катастарските општини да се во пограничниот појас по должината на граничната линија;

(б) оддалеченост на населените места до 10 км. од државната граница или прво населено место кое излегува од атарот на катастарската општина на државната граница и (в) да се села.⁸¹⁶

За подрачјата со природни богатства и културно наследство, како и за другите подрачја со специфични развојни потреби, основен критериум е тие подрачја да се утврдени со посебни закони.⁸¹⁷

2.2.3.Села

Селата заслужуваат посебно внимание, поради големите проблеми на поврзување, достапност до услуги и севкупни социо-економски стандарди.

2.3.Планирање на регионалниот развој

Планирањето на регионалниот развој се врши со **плански документи**.

Планските документи се усогласуваат со Просторниот план на Република Македонија, стратешките развојни документи на национално ниво и програмските документи за интеграција на Република Македонија во Европската Унија.⁸¹⁸ Плански документи за регионален развој се Стратегијата за регионален развој на Република Македонија и Програмата за развој на планскиот регион.⁸¹⁹

Стратегијата за регионален развој на Република Македонија ја донесува Собранието на Република Македонија, на предлог на Владата, за период од десет години.⁸²⁰ Во Стратегијата се определуваат: концептот, приоритетите и стратешките цели на развојот на планските региони; мерките и инструментите за поттикнување на развојот на планските региони, подрачјата со специфични развојни потреби и селата; финансирањето,

⁸¹⁶ Одлука за поблиски критериуми и индикатори за определување на подрачјата со специфични развојни потреби, Влада на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија*, 78/09, чл. 4.

⁸¹⁷ Одлука за поблиски критериуми и индикатори за определување на подрачјата со специфични развојни потреби, Влада на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија*, 78/09, чл. 5.

⁸¹⁸ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 8.

⁸¹⁹ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 9.

⁸²⁰ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 10.

институциите и механизмите за имплементација, мониторинг и евалуација на мерките од Стратегијата.

Стратегијата претставува основа за изготвување на програмите за развој на планските региони,⁸²¹ кои се донесуваат за период од пет години, одделно за секој плански регион. Програмата ја изработува Центарот за развој на планскиот регион. Истата ја донесува Советот за развој на планскиот регион по претходна согласност од Советот за рамномерен регионален развој.⁸²²

Програмата за развој на планскиот регион ги определува целите, мерките и инструментите за поттикнување развој на планскиот регион, подрачјата со специфични развојни потреби и селата, како и нивните финансиски извори и развојни приоритети. Истата е основа за подготовка на плановите на локалните единици во сферата на нивниот економски, социјален, урбанистички, еколошки, културен и друг развој.⁸²³

2.4. Носители на политиката за поттикнување на РРР

Носители на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој се: Владата, Советот за рамномерен регионален развој, Министерството за локална самоуправа и Советот за развој на планскиот регион, а во планирањето на РРР и спроведувањето на односните плански документи учествуваат и Бирото за регионален развој и Центрите за развој на планските региони.⁸²⁴

Владата формира Совет за рамномерен регионален развој, донесува листа на подрачја со специфични развојни потреби, поблиски критериуми и индикатори за определување на подрачјата со специфични развојни потреби и одобрува развојни проекти.

Советот за рамномерен регионален развој е составен од: заменикот на претседателот на Владата задолжен за економски прашања, министрите кои раководаат со министерствата за локална самоуправа, финансии, економија, транспорт и врски, труд и социјална политика, култура, животна средина и просторно планирање и земјоделство, шумарство и водостопанство, претседателите на советите за развој на планските региони и претседателот на Зедницата на единиците на локалната самоуправа. Во работата на Советот можат да учествуваат и научни и стручни лица од областа на регионалниот развој. Стручна и административно-техничка поддршка за работата на Советот обезбедува Министерството за локална самоуправа.⁸²⁵

Советот ги има следниве надлежности:

-ја усогласува политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој со секторските политики и макроекономската политика на Република Македонија

-ја утврдува Предлог-стратегијата за регионален развој

⁸²¹ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 11.

⁸²² Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 12.

⁸²³ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 14.

⁸²⁴ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 15.

⁸²⁵ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 16.

- дава претходна согласност за програмите за развој на планските региони
- го утврдува Предлогот на критериумите и индикаторите за определување на подрачјата со специфични развојни потреби и степенот на развиеност на планските региони односно индексот на економска развиеност и демографскиот индекс
- ја утврдува Предлог-листата на подрачја со специфични развојни потреби
- утврдува Предлог-одлука за класификација на планските региони според степенот на развиеност
- утврдува предлог за финансирање на конкретни проекти од средствата на Буџетот на Република Македонија.⁸²⁶

Министерството за локална самоуправа е надлежно за водење на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој. Министерството во соработка со другите министерства кои превземаат мерки за поттикнување на развојот, ја дефинира и спроведува политиката за поттикнување рамномерен регионален развој, согласно целите на економската политика на Владата и програмските документи за интеграција на РМ во ЕУ. Исто така, Министерството ја организира и координира подготовката на националните стратешко-плански и останати документи за регионален развој и обезбедува усогласеност на Стратегијата со програмските документи за интеграција на РМ во ЕУ.⁸²⁷

Совет за развој на планскиот регион се формира за секој плански регион.

Членови на Советот се градоначалниците на општините што влегуваат во состав на планскиот регион. Во работата на Советот можат да учествуваат стручни лица од областа на регионалниот развој, претставниците од стопанските комори, синдикатите, здруженијата на граѓани и други релевантни партнери од приватниот и граѓанскиот сектор.⁸²⁸

Советот за развој на планскиот регион ги врши следниве работи: донесува Програма за развој на планскиот регион, по претходна согласност на Советот и Годишен акционен план за спроведување на Програмата; утврдува листа на проекти за развој на планскиот регион; доставува предлози до Бирото за регионален развој за идентификување на подрачјата со специфични развојни потреби во рамките на планскиот регион; обезбедува координација на активностите на единиците на локалната самоуправа, здруженијата, државните органи и институции во рамките на регионот кои дејствуваат во областа на регионалниот развој и ја промовира прекуграничната соработка со региони од други земји.⁸²⁹

Бирото за регионален развој е орган на државната управа во состав на Министерството (за локална самоуправа) во својство на правно лице, кое е надлежно за имплементирање на политиката за поттикнување на рамномерниот регионален развој. Директорот на Бирото го именува и разрешува Владата.⁸³⁰

⁸²⁶ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 17.

⁸²⁷ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 18.

⁸²⁸ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 19.

⁸²⁹ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 20.

⁸³⁰ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 22.

Бирото ги врши следниве работи: подготвува аналитичко-документациска основа за изготвување на планските документи за регионален развој; ја изработува предлог-методологијата за изработка на планските документи; ја изработува предлог-одлуката за критериумите и индикаторите за идентификување на подрачјата со специфични потреби; ги изработува предлог-критериумите за степенот на развиеност на единиците на локалната самоуправа и регионите; го изработува предлог-актот за класификација на единиците на локалната самоуправа и планските региони според степенот на развиеност; дава стручна помош на центрите за развој на планските региони при подготовка на програмите за развој на планските региони; воспоставува и се грижи за одржување на информацискиот систем за регионалниот развој во соработка со Државниот завод за статистика.⁸³¹

За вршење на стручни работи од значење за планскиот регион се основа **Центар за развој на планскиот регион**. Тој се основа за секој плански регион, а го основаат општините што влегуваат во состав на планскиот регион. Тој има својство на правно лице.⁸³² Неговиот раководител, со мандат од 4 години, го избира Советот на планскиот регион.⁸³³

Центарот за развој на планскиот регион изготвува Предлог-програма за развој на планскиот регион, предлог-акционен план за имплементација на Програмата и предлог-проекти за развој на планскиот регион и за подрачјата со специфични потреби. Тој ги координира активностите поврзани со имплементацијата на Програмата за развој на планскиот регион; обезбедува стручни услуги на здруженија и други заинтересирани страни за подготовка на проекти од областа на регионалниот развој и ги реализира проектите вклучувајќи ги и тие што се финансирани од фондовите на ЕУ и други меѓународни извори; обезбедува стручна и техничка помош за единиците на локалната самоуправа; ја поттикнува меѓуопштинската соработка во рамките на планскиот регион и врши промоција на развојните можности на планскиот регион.⁸³⁴

2.5. Финансирање на регионалниот развој

Извори за финансирање на регионалниот развој се: Буџетот на Република Македонија, буџетите на единиците на локалната самоуправа, фондовите на Европската Унија, други меѓународни извори, донации и спонзорства од физички и правни лица и други средства утврдени со закон.

За поттикнување на рамномерниот регионален развој од Буџетот на Република Македонија годишно се издвојуваат средства во висина од најмалку 1% од БДП.⁸³⁵ Тековното работење на центрите за развој на планските региони се кофинансира од

⁸³¹ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 23.

⁸³² Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 24.

⁸³³ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 25.

⁸³⁴ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 26.

⁸³⁵ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 27.

средствата на државата и локалната самоуправа во однос 50:50, при што државните средства се намалуваат за 10% секоја наредна година.⁸³⁶

Инструменти за поттикнување на РРР во РСМ се: капитални влогови, неповратни грантови, финансирање и кофинансирање на подготовка на анализи, студии, плански документи и акциони планови, финансирање на градењето на институционалните капацитети за регионален развој во РМ. За поттикнување на рамномерниот регионален развој може да се доделува и државна помош во вид на заеми под поволни услови, гаранции за заеми, осигурување на кредити, даночни олеснувања, субвенции и други инструменти.⁸³⁷

Распределбата на средствата за поттикнување на рамномерниот регионален развој од страна на Владата, е за следниве намени:

-70% за финансирање на проекти за развој на планските региони

-20% за финансирање на проекти за развој на подрачјата со специфични развојни потреби

-10% за финансирање на проекти за развој на селата.⁸³⁸

Средствата се доделуваат на планските региони според степенот на развиеност, а основа за определување на степенот на развиеност на планските региони се индексот на економска развиеност и демографскиот индекс. Поблиски критериуми и индикатори за определување на степенот на развиеност се утврдуваат со акт на Владата.⁸³⁹ Средствата за финансирање на проекти за развој на подрачјата со специфични развојни потреби се доделуваат на единиците на локалната самоуправа во кои овие подрачја се лоцирани.⁸⁴⁰ Средствата за финансирање на проекти за развој на селата се распределуваат по региони, при што секој плански регион добива подеднаков дел.⁸⁴¹

Според новиот Закон за рамномерен регионален развој од 2021 година, средствата за поттикнување рамномерен регионален развој се распределуваат за следниве намени:

-55% за финансирање на проекти за развој на планските региони

-15% за финансирање на проекти за развој на урбаните подрачја и оддржлив и урбан развој

-15% за финансирање на проекти за развој на подрачјата со специфични развојни потреби

-15% за финансирање на проекти за развој на селата.⁸⁴²

3. Емпириски состојби и имплементација на регионалната политика на РС Македонија

⁸³⁶ Закон за изменување и дополнување на Законот за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 187/13, чл. 1.

⁸³⁷ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 28.

⁸³⁸ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 29.

⁸³⁹ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 30.

⁸⁴⁰ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 31.

⁸⁴¹ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 32.

⁸⁴² Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 24/21,174/21, чл. 37.

3.1. Начин на доделување средства и степен на искористеност на средствата наменети за регионалниот развој во РСМ

Еден од мотивите да се води политиката на рамномерен регионален развој беа големите разлики меѓу определените делови од државата, од кои ќе се создадат планските региони, и една од најглавните цели на оваа политика беше да се намалат разликите меѓу регионите и внатре во регионите, меѓу деловите од регионите. Разликите меѓу регионите од 2006 се прикажани во следната табела.

Табела 1: Бруто домашен производ (БДП) во региони

Година 2006	БДП (во мил. денари)	Структура на БДП, РМ=100%	БДП по жител (во денари)	БДП по жител МК = 100
Република Македонија	310.915	100	152.392	100
Вардарски	25.498	8,2	165.327	108,5
Источен	19.913	6,4	110.055	72,2
Југозападен	22.855	7,4	102.774	67,4
Југоисточен	23.670	7,6	137.640	90,3
Пелагониски	35.238	11,3	149.258	97,9
Полошки	22.658	7,3	73.047	47,9
Североисточен	13.612	4,4	78.240	51,3
Скопски	147.470	47,4	249.756	163,9

Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија (2007)

Горните статистички податоци јасно ги покажуваат големите разлики помеѓу регионите, каде бруто домашниот производ по жител, во Скопскиот регион (249.756 денари по жител) е повеќе од три пати поголем од истиот во најнеразвиените региони - Полошкиот (73.047 денари по жител) и Североисточниот (78.240 денари по жител), а значителни разлики постојат и меѓу опстанатите региони.⁸⁴³

Наредната табела ги покажува разликите помеѓу регионите според развојниот индекс, кој се состои од економско-социјалниот индекс и демографскиот индекс.

Табела 2: Класификација на планските региони според степенот на развиеност за периодот 2008-2012 година

Плански регион	Според развоен индекс	Според економско-социјален индекс	Според демографски индекс

⁸⁴³ С. Пенев, Б. Треновски, *Политиката за рамномерен регионален развој во Македонија: Цели, предизвици, трендови*, Фондација Отворено општество – Македонија, Скопје, 2017, 20.

Скопски	1,48	1,86	1,25
Југоисточен	0,89	1,38	0,58
Пелагониски	0,73	0,79	0,69
Југозападен	0,72	0,50	0,86
Полошки	0,72	0,18	1,05
Вардарски	0,69	0,63	0,73
Источен	0,67	0,95	0,50
Североисточен	0,56	0,33	0,70

Извор: Одлука за класификација на планските региони според степенот на развиеност за периодот 2008-2012, Службен весник на РМ, 162/2008

Од табеларните показатели може да се согледа дека Скопскиот регион, со развоен индекс 1,48 во периодот 2008-2012 е многу поразвиен од останатите региони, каде што индекс од 1 е просечниот развој на ниво на Република Македонија.⁸⁴⁴ Наредната табела (3) ги покажува исто така разликите според развојниот индекс во наредниот временски период (2013–2017), каде што Скопскиот регион и во овој период е битно поразвиен од останатите.⁸⁴⁵

Табела 3: Класификација на планските региони според степенот на развиеност за периодот 2013-2017 година

Плански регион	Според развоен индекс	Според економско-социјален индекс	Според демографски индекс
Скопски	1,51	1,48	1,53
Југоисточен	0,97	1,29	0,72
Источен	0,96	1,36	0,65
Пелагониски	0,91	1,09	0,80
Полошки	0,82	0,50	1,07
Југозападен	0,81	0,98	0,69
Вардарски	0,73	0,70	0,76
Североисточен	0,63	0,27	0,90

Извор: Одлука за класификација на планските региони според степенот на развиеност за периодот 2013-2017, Службен весник на РМ, 88/2013.

⁸⁴⁴ *Ibid.*, 31.

⁸⁴⁵ С. Пенев, Б. Треновски, 33.

Стигнуваме до тоа, кога е востановено нивото на развиеност на регионите, според целите на политиката на РРР, повеќе средства за развој да се доделат на понеразвиените региони, што е прикажано во следнава табела која ги опфаќа двата развојни периода.

Табела 4: Учество на планските региони во распределбата на средствата во периодот 2008-2012 и 2013-2017

Регион	Развоен индекс 2008-2012	Учество во распределбата на средствата 2008-2012 (во %)	Развоен индекс 2013-2017	Учество во распределбата на средствата 2013-2017 (во %)
Североисточен	0,56	16,7	0,63	17,3
Источен	0,67	14,0	0,96	11,3
Вардарски	0,69	13,5	0,70	14,7
Полошки	0,72	13,0	0,82	13,2
Југозападен	0,72	13,0	0,98	13,3
Пелагониски	0,73	12,9	0,91	11,9
Југоисточен	0,89	10,6	0,97	11,1
Скопски	1,48	6,4	1,51	7,2

Извор: Политиката за рамномерен регионален развој во Македонија, стр. 34

Табелата покажува дека најмногу средства добива најнеразвиениот регион, Североисточниот, и тоа 16,7 % од вкупните средства во периодот 2008-2012 и 17,3% во периодот 2013-2017, а најмалку Скопскиот, како најразвиен, и тоа 6,4 од вкупните средства во периодот 2008-2012 и 7,2% во периодот 2013-2017.⁸⁴⁶

Наредно прашање за анализа е дали се доделуваат сите средства за рамномерен регионален развој определени со законската регулатива (најмалку 1% од бруто домашниот производ на годишно ниво).

Табела 5: Индикатори за оценка на ефектите и резултатите од спроведувањето на мерките на Акциониот план во периодот 2010-2012

Индикатор	2010	2011	2012
	Милиони денари	Милиони денари	Милиони денари
Алоцирани средства од буџетот на РМ за кои е планирано да се реализираат преку Министерството за	333,52	451,08	473,64

⁸⁴⁶ С. Пенев, Б. Треновски, 34.

локална сам.			
Одобрени средства од буџетот на РМ за реализација преку Министерството за локална самоуправа (МЛС)	246	202,29	77,4
Однос на планирано алоцираните средства од буџетот на РМ за реализација преку МЛС	73,8%	44,8%	16,3%
Исплатени средства од буџетот на РМ реализирани преку МЛС	138,8	140,6	67,3
Искористени средства алоцирани во буџетот на РМ за реализација преку МЛС	56,4%	69,4%	87%
Искористеност на средствата во однос на планираните средства во Акциониот план 2009-2012	41,6%	31,1%	14,2%

Извор: Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2012 -2015

Од табелата 5 може да се согледаат реалните состојби кои се разликуваат од законското решение, кое произлегува од императивна норма. Ако се земат предвид во овие 3 години алоцираните средства од буџетот на РМ, ќе се види дека се тоа околу 6,4 милиони евра (333, милиони денари) во 2010 година, околу 7,3 милиони евра (450 мил. денари) во 2011 година и околу 7,6 милиони евра (474 мил. денари) во 2012 година, што е далеку помалку од 1% од годишниот БДП. Но, доколку се согледа нивната искористеност, значи колкав процент од алоцираните средства биле потрошени, според податоците од табелата ќе се види дека во 2010 се искористени само 41% или 2,3 милиони евра (138,8 мил. денари), во 2011 се искористени само 31,1% или 2,4 милиони евра (140,6 мил. денари) и во 2012 се искористени само 14,2% или 1,1 милион евра (67,7 мил. денари).⁸⁴⁷

Заводот за ревизија, во нивната ревизија на Програмата за рамномерен регионален развој (2009-2012) го истакнува податокот дека постои исклучително ниско ниво на издвоени средства за рамномерен регионален развој, каде процентот на издвоените средства за периодот 2009-2011 изнесува меѓу 0,003 и 0,2% од БДП на годишно ниво, наместо овие средства да го следат законското решение кое бара издвојување од најмалку 1% од годишниот БДП. Со тоа, заклучокот на Заводот за реализацијата на Програмата за рамномерен регионален развој е дека поради недоволниот износ на издвоени средства од Буџетот на РМ, не е постигната задоволителна ефективност на оваа Програма.⁸⁴⁸ За РРР постојат недоволни одвојувања од буџетот во однос на законската обврска од 1% од БДП и во наредниот период, кој износ во 2020 година изнесувал 6,2 милијарди денари или околу 100 милиони евра. Поради недостиг на политичка волја одвојувањата за рамномерниот регионален развој секогаш биле помалку од десет проценти од тие 1%,⁸⁴⁹

⁸⁴⁷ С. Пенев, Б. Треновски, 54.

⁸⁴⁸ *Ibid.*, 63.

⁸⁴⁹ Д. Исени, Д. Зеќири, А. Јусуфи, 18.

така, во 2014 година за сите плански региони се доделени 700.000 евра,⁸⁵⁰ во 2015 година за оваа намена во буџетот биле предвидени 99,03 милиони денари или околу 1,5 милиони евра; во 2016 година се одвоени 303,44 милиони денари или 4,93 милиони евра; во 2019 година се одвоени 512,47 милиони денари или 8,4 милиони евра и во 2020 се одвоени 9,1 милион евра. Во износите се пресликани средства кумулативно од Буџетот, стапка Рамномерен регионален развој и средствата предвидени за оваа област во рамките на Министерството за локална самоуправа, вклучувајќи ги донациите, како и средствата на Бирото за рамномерен регионален развој.⁸⁵¹

3.2. Емпириски состојби на институционалната структура за PPP во РС Македонија

Значаен фактор за ефективноста на политиката е како во практика се организациски поставени и професионално компетентни институционалните структури што ја осмислуваат и спроведуваат регионалната политика. Но, со оглед на тоа што за државните и локалните структури е дадена претходна елаборација во трудот, ние би ги фокусираме сега емпириските истражувања на центрите за развој на планските региони и тие емпириски истражувања се изложени во наредниот текст.

Центрите за развој на планските региони можат да вработат до 5 лица чии плати ги обезбедува Министерството за информатичко општество. Во секој од центрите, дополнително е формиран регионален бизнис центар во кој е вработено едно лице со договор за дело, а задолжително да дава поддршка и консултативни услуги на малите и средните претпријатија кои ја остваруваат својата економска активност во регионот со цел зголемување на конкурентноста на планските региони.⁸⁵² Некаде се наведува дека постои компетентност на вработените, но во одделни центри се забележува дека постои недостаток од компетенции поврзани со подготовка на апликации за ЕУ фондовите и фалат лица оспособени да ги проучат ЕУ програмите за поддршка и за контакти врзани за донатори и за ЕУ поддршка. Во повеќето од центрите на тендер се избира сметководител, кој не прима подолг период хонорар и е несигурен од аспект на вработување и тоа се одразува на неговата мотивација.⁸⁵³ Бидејќи има многу инфраструктурни проекти, недостигаат градежни инженери, кои понекогаш се добиваат од општините на регионот. Има вработени без познавање на странски јазици и информатички вештини. Недостасуваат организаторски и менаџерски знаења, вештини и способности, особено за стратешко управување во поставување на развојот на центарот, особено важни за вработени кои се на менаџерски позиции, како што се раководители, супервизори,

⁸⁵⁰ Б. Мицевски, “Апсорпциона моќ и капацитет на единиците на локална самоуправа од Североисточниот плански регион за искористување на средства наменети за рамномерен регионален развој“, *Студии на случај за спроведување на политики за регионален развој*, Форум-Центар за стратешки истражувања и документација, Скопје 2017, 43.

⁸⁵¹ Д. Исени, Д. Зекири, А. Јусуфи, 18.

⁸⁵² В. Забијакин Чатлеска, “Организациска поставеност и капацитетите на човечките ресурси во Центрите за развој на планските региони“ во *Институционална поддршка на регионалниот развој во Република Македонија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје 2018, 60.

⁸⁵³ *Ibid.*, 64.

координатори во центрите.⁸⁵⁴ Недостигаат и компетенции за решавање на конфликти.⁸⁵⁵ Се наведува дека центрите обезбедуваат обуки само во рамки на некои проекти од донатори, а и Министерството за локална самоуправа обезбедува обуки само од донатори.⁸⁵⁶ Сите регионални центри тврдат дека се обучени за аплицирање на помали ЕУ проекти, но за поголеми би им требала дополнителна обука.⁸⁵⁷

4. Карактеристики на политиката на рамномерен регионален развој во Македонија

Политиката на рамномерниот регионален развој на РСМ ги има следниве карактеристики:

(1) Таа се карактеризира со системски приод или претставува системска целина во која се почнува од осмисленоста на процесот преку целите, начелата и мерките, регулативата (закони и подзаконски акти), финансиска поддршка преку посебни и заеднички фондови за рамномерен регионален развој и институционалниот и општествениот фактор во остварувањето на овој процес, или постоење и востановување на државни, локални, стручни и општествени субјекти инволвирани во процесот со нивни законодавни, извршни, стручно-аналитички, консултантски и општествено – поддржувачки овластувања и активности, во кои влегуваат Владата на РСМ, Советот за рамномерен регионален развој, Министерството за локална самоуправа, други министерства, Бирото за регионален развој, советите на планските региони, центрите за развој на планските региони, општините и други.

(2) Дизајнот на регионалната политика е раководен од претпристапниот процес на Македонија во ЕУ. Регионализмот е препознатлив елемент на европската интеграција и на политичко ниво е фаворизиран од страна на супранационалните институции на ЕУ, особено Европската комисија.⁸⁵⁸ Регионализмот се зема како пример дека политиката се води над и под државата, односно дека државата, особено во контекст на Европската унија не е веќе единствен и најважен субјект, туку само еден од актерите во политиката. Од друга страна, приврзаниците за меѓувладино преговарање инсистираат на тоа дека државите се сè уште неприкосновени актери во ЕУ, и дека регионализмот воопшто не ја променил оваа состојба. Според нив, целокупната европска политика отсекогаш се креирала по пат на меѓувладино преговарање во Советот на Министри на ЕУ. Уште една теоретска перспектива е онаа на европеизацијата, која е особено релевантна за случајот на РМ. Тоа го објаснува процесот на пресликување/воедначување на начините на носење одлуки и други политички практики од ЕУ во земјите членки на

⁸⁵⁴ *Ibid.*, 65.

⁸⁵⁵ *Ibid.*, 66.

⁸⁵⁶ *Ibid.*, 68.

⁸⁵⁷ А. Цекиќ, “Европеизација на регионалната политика на Република Македонија“ во *Институционална поддршка на регионалниот развој во Република Македонија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје 2018, 37.

⁸⁵⁸ А. Цекиќ, 30.

ЕУ и земјите кандидати за членство.⁸⁵⁹ За земјите од Централна Европа (бившите социјалистички држави) и по нивното стапување во ЕУ, регионалната политика е привлечна и ефектите од европеизацијата им се спротивставуваат на националните предизвици. Сето тоа поради постоењето на европските структурни фондови и на новата рамнотежа на моќ која настана по политиките на децентрализација и регионализација на овие земји. Сепак, ефектите од зголемувањето на моќта на регионите и другите субнационални актери не се особено големи, со оглед на тоа што на крај државите се изборија да управуваат со структурните фондови на централно ниво од аплицирање до администрирање. Со тоа, суштинскиот регионализам има домашно потекло, односно е поттикнат од домашни причини, додека формирањето на административните или статистички региони под влијание на европската интеграција е со цел на користење на европските фондови и е помалку значаен феномен.⁸⁶⁰ Исто така, иако не постои консензус за ефектите, неспорно е дека голем дел од буџетот на ЕУ се одвојува за регионален развој и надминување на економските диспаритети.⁸⁶¹

Генерално во Европа постојат два типа на региони. Поголемите држави како Полска и Чешка имаат региони со административни овластувања, регионални легислативни, извршно-управни и други органи, а помалите земји како Латвија, Литванија, Естонија и Словенија формираат статистички региони или региони со ограничени административни функции, на која група се приклучува и Македонија.⁸⁶² Од анализата на правните документи за регионален развој во Република Македонија (Законот за рамномерен регионален развој, Стратегијата за рамномерен регионален развој) се гледа дека дизајнот на регионалната политика е раководен од претпристапниот процес на Македонија во ЕУ. На пример, во Стратегијата за рамномерен регионален развој се наведува дека под влијание на ЕУ се зголемила свеста за ”планирање на регионалниот развој како предуслов за намалување на диспаритетите меѓу регионите што би овозможило побрзо задоволување на економските критериуми за влез во Европската Унија.”⁸⁶³ Материјално-правна и политичка идентичност е што според Стратегијата, начелата на регионалниот развој се усогласени со основните цели на политиката за регионалниот развој на ЕУ.⁸⁶⁴ При дефинирањето на стратешките цели за регионален развој во РСМ предвид се земени кохезивната политика на ЕУ каде што се промовира економската конвергенција на регионите, подигнување на конкурентноста, на вработеноста и поттикнување на прекуграничната соработка помеѓу регионите, како и Лисабонската стратегија која има за цел ЕУ да стане најконкурентна и најдинамична економија во светот, заснована на знаење, со капацитет за одржлив економски раст, што првенствено подразбира поголеми вложувања во иновации и развој, подигнувањето на

⁸⁵⁹ *Ibid.*, 31.

⁸⁶⁰ *Ibid.*

⁸⁶¹ *Ibid.*, 32.

⁸⁶² *Ibid.*, 33.

⁸⁶³ Стратегија за регионален развој на Република Македонија 2009 – 2019 година, *Службен весник на Република Македонија*, 119/09, 1.

⁸⁶⁴ *Ibid.*, 2.

нивото на човечкиот капитал во земјите членки на ЕУ и поттикнување за создавањето нови работни места преку инвестиции.⁸⁶⁵

(3) Регионалната политика во РСМ се карактеризира со централизираност, бидејќи нејзини носители се Владата и Советот за регионален развој во чиј состав по функција членуваат министри од Владата.⁸⁶⁶ Регионализмот и правно и уште повеќе фактички е под влијание на националната политика и централната власт.⁸⁶⁷ ИПА фондовите се аплицираат на национално ниво, односно центрите за развој на планските региони не аплицираат и не менаџираат со овие фондови.⁸⁶⁸

5. Анализа на ефективноста на политиката на РРР и непосредни причини за нејзината (не)ефективност

Ефективноста на политиката на РРР во РС Македонија е резултат на нејзината нормативна поставеност и емпириска функционалност. Таа се карактеризира со позитивни и негативни карактеристики и тенденции, но генерално, **не може да се оцени како ефективна.** Претежно позитивна карактеристика е нејзината нормативна поставеност, која ги опфаќа концепциските аспекти и базичната институционална поставеност, нејзината идентичност со односните политики на ЕУ и определба РРР да го стави во контекстот на своите евроинтеграции, но постојат и причини за нејзината нефункционалност, кои преовладуваат во вкупното вреднување на нејзината ефективност. Непосредните причини за тоа се следниве:

Прва непосредна причина за неефективноста на политиката на регионалниот развој е нејзиниот **недоволен финансиски капацитет.** Традиционално се одвојуваат ниски износи за политиката на регионален развој во целиот период 2008-2020, кои законски се утврдени на ниво од 1% од БДП на годишно ниво, а на пример процентот на издвоените средства за периодот 2009-2011 изнесувал меѓу 0,003 и 0,2% од БДП, и во другите периоди исто така бил многу под законското решение од најмалку 1% од годишниот БДП. Овие реализирани средства, кои изнесуваат неколку милини евра на годишно ниво, се за сите видови на територијални единици, значи за регионите како целина, за подрачјата со специфични потреби и за руралните подрачја. Анализирајќи ги податоците кои ги отсликуваат состојбите во сите области на општествениот живот, кои упатуваат на голема неоствареност на општествените потреби во секоја област на општествениот живот во РМ - економската, инфраструктурната, животната средина, образовната, областа на здравствена заштита итн., а за чие постигнување на задоволност согласно современите стандарди би требало да се инвестираат повеќе милијарди евра, ваков низок износ во надминување на состојбите не може да оствари ниту минимални

⁸⁶⁵ *Ibid.*, 48.

⁸⁶⁶ А. Цекиќ, 34.

⁸⁶⁷ *Ibid.*, 35.

⁸⁶⁸ *Ibid.*, 36.

промени, или за подобрување на состојбите во било која област преку овој фонд би бил потребен енормен временски период на инвестирање, што според претпоставените ефекти, оваа политика ја прави беспредметна. Во таков контекст, никако не може да се стигне до целите, од кои, една од најбитните е **зголемување на конкурентноста на планските региони преку јакнење на нивниот иновациски капацитет, оптимално користење и валоризирање на природното богатство, човечкиот капитал и економските особености на различните региони**. Значи овие, средства од вкупно неколку милиони евра на годишно ниво, поделени на осум региони, никако не би можеле, ни на многу долг период, да ја остварат, макар и делумно оваа цел, за која што беше претходно наведено, дека се потребни енормно поголеми средства.

Наредна битна цел на рамномерниот регионален развој е **намалување на диспаритетите меѓу и во рамките на планските региони и подигнување на квалитетот на животот на сите граѓани**. Во однос на **намалувањето на диспаритетите меѓу регионите**, разликите во средствата што се доделуваат помеѓу два региони изнесуваат 100.000 – 150.000 евра во корист на посиромашниот регион, но ако се има во предвид дека еден регион (освен Скопскиот) на годишно ниво партиципира во вкупниот национален бруто домашен производ со околу 1 милијарда евра, тогаш наведените средства по овој основ никако не би можеле да создадат поголеми ефекти со кои реално би се намалиле диспаритетите. Во однос на намалувањето на диспаритетите во рамки на самите региони, тука, покрај недоволните финансиски средства за постигнување на оваа цел, се јавува и втората непосредна причина за неефективната политика на рамномерниот регионален развој, а тоа е **концепциската поставеност на системот**, каде што нема однапред определени или законски регулирани соодноси на распределба на средствата меѓу општините или населените места во општините, каде што преку дефинирани критериуми би се одвоиле повеќе средства за помалку развиените или посиромашните делови на системот какви што се тие меѓу регионите, така што не постои никаква позитивна претпоставка дека по овој основ посиромашните делови на регионот би добиле повеќе средства. Во образложение, ако за 1.300 села кои се активни (од вкупно 1750 села во РСМ) и кои учествуваат во поделбата на средствата, значи се потенцијални корисници на фонд од 400.000 или 500.000 евра на годишно ниво, а за подрачјата со специфични потреби годишно би се одвоиле 800.000 до 900.000 евра, во такви околности ефектите кои се однесуваат на подигањето на стандардот би биле многу минимални, при што повеќе од двојно од овие средства се доделуваат за градовите, кои се побогати, што генерално не ги намалува диспаритетите во рамки на самите региони, како цел на политиката на рамномерниот регионален развој. Немањето пропишани правила на распределба според број на населени места, површина или подрачја со специфични потреби создава состојби на произволно однесување и доделување на и така малите средства,⁸⁶⁹ што меѓу другото резултира во тоа што на пример во 2014 година, целосно рурални средини/општини не искористиле ниту денар од средствата, како што е случај со општините Липково, Лозово, Винаца, Дојран, Валандово, Боговиње, додека пак и натаму поголемиот дел од средствата

⁸⁶⁹ Б. Мицевски, 44.

се користат за урбаните центри.⁸⁷⁰ Значи, има региони и општини кои иако активно аплицирале, досега не добиле ниту еден ИПА проект, за што не добиле објаснување ниту од надлежните национални институции, ниту од Делегацијата на ЕУ во РМ.⁸⁷¹

Уште една финансиска тешкотија во водењето на оваа политика е што во проектите во кои се користат ИПА фондовите корисниците учествуваат со 15% - 25% во вкупниот износ на инвестицијата, а државата не превзема дел од нивниот товар – најчесто не се јавува како кофинансиер, кога за многу од овие делови 15% - 25% се значителен финансиски товар кои би можел да ги одврати од соодветните апликации и користење на овие фондови.

Во сферата на финансирањето, неповолна состојба е и што општините учествуваат со 50% во финансирање на трошоците на центрите за регионален развој, со оглед на тоа што значителен број од општините се сиромашни, особено руралните, тоа за нив е голем напор од своите оскудни средства да издвојуваат и за целите на политиката на регионален развој, кога фондовите за регионален развој се мали, и за возврат овие општини може во некои години и да не добијат онолку колку што се обврзани да дадат, и нивниот отпор или нередовност во исполнувањето на нивните финансиски обврски, исто така создава проблеми во функционирањето на оние институции за кои средствата од овие општини се наменети.

Трета непосредна причина за неефективноста на политиката на регионалниот развој е во тоа што **целокупниот институтски капацитет се карактеризира со битни слабости**, што значи нема доволно висока стручност, во тој контекст и развојна креативност и доволна професионална или општествена мотивација за остварување на ваков развој, како и соодветна стратегија и координација на министерствата во ваквото дејствување, бидејќи регионалниот развој е комплексна појава и има потреба од дејствување на многу министерства, други органи и државни и локални јавни служби, а **регионалниот развој се карактеризира со значителна неконзистентност на мерките и нивна неимплементација во практика, со што меѓу другото постоечките фондови од ИПА програмата не се целосно аплицирани и искористени**. Има значителни разлики во степенот на искористеност меѓу регионите во однос на овие ИПА фондови,⁸⁷² што е резултат на несоодветното дејствување на јавната администрација.

6. Системски причини за дефицитарната ефективност на политиката за рамномерен регионален развој

⁸⁷⁰ Л. Јоноски, Т. Димковски, “Делувањето и придонесот на општините за рамномерниот регионален развој гледани низ призмата на користење на средствата од Програмата за рурален развој, Бирото за рамномерен регионален развој и сопственото издвојување на средства од локалниот буџет“, *Студии на случај за спроведување на политики за регионален развој*, Форум – Центар за стратешки истражувања и документација, Скопје 2017, 88.

⁸⁷¹ А. Цекиќ, 36.

⁸⁷² А. Цекиќ, 40.

Дел од системските причини за недоволната ефективност на политиката на регионалниот развој се идентични со тие кои се однесуваат на политиката на руралниот развој, каде што се евидентирани и образложени, и се однесуваат на целокупниот општествен систем на Република Северна Македонија, во кои се содржани економски и политички аспекти на функционалноста. Во тој контекст, сумарно би ги навеле следниве.

Првата причина е од **финансиска природа**. РС Македонија е економски средно развиена држава, и нема финансиски капацитет за целосна реализација на мега проекти како што е политиката на регионалниот развој, тргнувајќи од фактот што таа своите не така големи вкупни приходи треба да ги распореди на широк круг на корисници во различни области (образование, здравство, и.т.н), значи има финансиски лимити во однос на задоволувањето на сите свои потреби. Но, и оние средства кои потенцијално би можеле да се наменат за големи инвестиции, се редуцираат поради задоволување на разни политички или партиски цели. Република Северна Македонија во подолг период вработува повеќе лица, пред се во јавната администрација, отколку што тоа економските можности и го допуштаат. Понатаму, во тој период платите во јавниот сектор и пензиите, во делот што го финансира државата се подигнале повеќе отколку што е порастот на бруто домашниот производ. При подигањето на минималните плати и пензии би можеле да се идентификуваат и социјални мотиви, но во сите други ситуации на пораст на платите и пензиите, како и при поголемото вработување, мотивите се врзуваат за партискиот успех на изборите. Доколку вработувањата, платите во јавниот сектор и пензиите се над постигнатото економско ниво, тие предизвикуваат државни задолжувања и намалување на инвестициските средства или капиталните инвестиции. Во тој контекст се создава второто државно ниво на финансиски дефицит на капиталните проекти во областа на регионалниот развој.

Втората причина за нецелосната реализација на целите на политиките е од **стручна природа**. И регионалниот развој во еден современ период бара значителна до висока стручност во остварувањето на политиките, најпрвен во процесот на нивното осмислување, па потоа и во процесот на нивната операционализација, на ниво и на државната и на локалната администрација. Стручноста зависи од базичното професионално образование и од формите на стручно усовршување. Анализите покажуваат пресудни слабости во стручното образование и на ниво на високо и на ниво на средно образование, а формите на стручно усовршување се недоволни, односно не можат да ги зафатат сите заинтересирани лица, и често не можат да го надминат некавалитетот кој потекнува од базичното стручно образование. На ова се надоврзува и третата причина, а тоа се **политичките односи или партиските заложби** при функционирањето на политичкиот систем. Во средно развиена држава во политичкиот систем не доминира мерит системот, туку **споил системот**, што значи при вработувањата во државната власт, локалната самоуправа и јавните претпријатија и установи не доминира стручност, туку партиска припадност и лојалност кон партијата и водството на партијата, и тоа е уште еден фактор што ја намалува стручноста, како и мотивацијата за работа. Што се однесува до институционалната структура на РСМ, стручните анализи ја карактеризираат неа како обемна, неефикасна, нереструктурирана, па дури и партизирана администрација, што според

Индексот на глобалната конкурентност на Светскиот економски форум, од 141 држава РС Македонија е рангирана како 84-та за 2018 или 82-ра во 2019 година. Во категоријата справување со сложената правна регулатива, РСМ се рангира на 129-то место во 2018 година, односно на 128-то место во 2019 година.⁸⁷³

Сè уште недостасува посеопфатна база на податоци на регионално ниво како неопходен инструмент за планирање на регионалниот развој.⁸⁷⁴

РСМ нема генерална стратегија за економски развој, што би била основа за планирање на политиката на рамномерен регионален развој.⁸⁷⁵

7. Излезни решенија за PPP во РС Македонија

Евидентираните слабости во остварувањето на политиката за рамномерен регионален развој наметнуваат потреба од корективни мерки и реформски зафати. Во услови кога имаме бавен пораст на вкупното економско ниво на државата, со 2,7% раст на БДП годишно, можностите за регионален развој се кријат во поголема мера во прераспределбата на буџетските фондови во корист на тие што ги задоволуваат регионалните потреби, како и во можноста за нивното подобро искористување.

Прва насока на **финансиско подобрување на состојбите** според сите аналитичари е државата да стигне до законски определеното ниво од 1% за регионален развој, што е во рамките на сегашните можности на државата, а би можело да биде прифатливо решение, бидејќи таа определба е веќе содржана во законодавството (од 2007 и 2021 година) и би можело да биде прифатливо во круговите кои ги креираат и спроведуваат развојните политики во Република Македонија, со што би се подигнал сегашниот финансиски капацитет за финансирање на политиката за регионалниот развој.

Втора стратешка насока на финансиски реформи во политиката за регионалниот развој е воведување на **шеми на фискално порамнување** во рамки на самите региони, кои ќе воведат критериуми за поголемо финансирање или приоритетно и трајно финансирање на посиромашните делови во регионите, пред сè селата и подрачјата со специфични потреби, со што би се одело кон остварување на една значајна цел на политиката на регионалниот развој, а таа е **намалување на диспаратите во степенот на развиеност во рамки на самите региони**.

Трета насока во промена на регионалното финансирање е при **финансирање** на трошоците **на центрите за регионален развој**, да се ослободат од тоа општините, освен Градот Скопје во Скопскиот плански регион, и овие финансиски обврски да ги преземе државата. Со тоа, од една страна ќе се обезбедат поголеми финансиски можности за

⁸⁷³ Д. Исени, Д. Зекири, А. Јусуфи, 12.

⁸⁷⁴ Стратегија за регионален развој на Република Македонија 2009 – 2019 година, *Службен весник на Република Македонија*, 119/09, 3.

⁸⁷⁵ Д. Исени, Д. Зекири, А. Јусуфи, 27.

посиромашните општини и би се добило континуирано и непречено финансирање на институциите што го остваруваат регионалниот развој.

Четврта насока во промена на регионалното финансирање е **кофинансирањето на корисниците на ИПА проектите** да биде превземено од страна на државата, што државата би можела да го реализира без поголеми финансиски проблеми, бидејќи ИПА фондовите за овие намени не се големи, а делот на кофинансирањето е помалиот дел од овие средства (15%-25% од вкупниот проектен фонд), со што би се поттикнала поголема заинтересираност и инволвираност на македонските посиромашни сегменти во проектите финансирани од ИПА фондовите.

Петта е континуирано да се работи на **национална стратегија за одржлив развој, во која би влегла и стратегијата за економскиот развој, и стратегијата за регионалниот развој**, со која би требало да се обезбедат сознанија и согледувања за можностите за целокупниот општествен развој во РСМ. Последно во овој дел е **да се обезбедат доволен број на релеватни статистички податоци** за сите карактеристики на регионите, за да бидат од значење при сите активности на развојот на регионалните заедници, а со вклучување на поширока стручна јавност.

Овие промени би можеле во извесна мера да го интензивираат регионалниот развој, но не пресудно, бидејќи како пречка се јавуваат недоволните финансии и недоволната стручност на јавната власт. Овие подобрувања би се барале и очекувале во еден подалечен период, врзани за поголемото влијание на ЕУ, финансиско и институционално, врз РСМ. Влезот на РС Македонија во ЕУ, во областа на регионалниот развој би обезбедил релативно голема финансиска поддршка за значителен број на намени и високи функционални критериуми во секоја област, чие остварување би водело до големи промени во функционирањето на македонската држава и општество, со што би бил трасиран патот кон радикални промени во сите области од значење за регионалниот развој.

ГЛАВА II

ПОЛИТИКИТЕ НА ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА И РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ТЕМА 1: ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. Потребата да се поддржи земјоделецот и земјоделството

Земјоделството во Европската Унија се разликува од другите економски дејности, бидејќи ги содржи следниве специфики:

- без оглед на значењето на производството на храна, приходот на земјоделците е околу 40% понизок од приходите во неземјоделските дејности;
- земјоделството зависи од временските и климатските промени повеќе отколку многу други економски дејности;
- постои неизбежен временски јаз помеѓу побарувачката на потрошувачите и земјоделците како снабдувачи – при порастот на побарувачката од житни култури и млеко на земјоделците им треба време да се прилагодат на променетите околности.⁸⁷⁶ Доколку се рентабилни, земјоделците би работеле во одржливи и поволни околности во животната средина и би ги одржувале почвата и биодиверзитетот. Деловната несигурност и потребата земјоделството да не ја загрози животната средина се оправдување за дејствување на јавната власт во областа на земјоделството.⁸⁷⁷

Во секоја држава на ЕУ постојат многу работни активности поврзани со земјоделството. Земјоделците имаат потреба од земјоделски машини и алатки, згради, гориво, ѓубрива и ветеринари за нивните животни. Други економски активности врзани за земјоделството се тие поврзани со подготовката, преработката и пакувањето на прехранбените артикли, како и со нивното складирање, транспортирање и трговија.⁸⁷⁸ За

⁸⁷⁶ European Commission, “The CAP at a Glance” 2018, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en..

⁸⁷⁷ *Ibid.*

⁸⁷⁸ *Ibid.*

да работат функционално и продуктивно, земјоделците и извршителите на другите активности поврзани со земјоделското производство имаат потреба од пристап до најновите информации за земјоделските прашања, методите на работа во земјоделството и состојбите на пазарите. Сите овие активности што го опфаќаат целокупниот сектор на храна, во кој влегуваат земјоделството, индустријата, транспортот, трговијата, информатиката и други дејности, во ЕУ опфаќаат 44 милиони работни места, од кои во 2016 година 9,7 милиони се вработени во земјоделството.⁸⁷⁹ Важноста за Заедницата на сите овие вработувања што влегуваат во секторот на храна и приходите кои произлегуваат од нивното економско дејствување, а во кои земјоделството е основната дејност, која во 1960 година опфаќала 21% од вработените во ЕЗ,⁸⁸⁰ наметнала мотив и потреба кај ЕЗ да го поддржи земјоделството преку осмислена политика, па таа во 1962 година ја воведува и оттогаш ја имплементира Заедничката земјоделска политика (ЗЗП). ЗЗП е политика за која ЕУ има исклучителна надлежност.

2. Концептот Заедничка земјоделска политика

Насоките на Заедничката земјоделска политика се елаборирани од државите членки во текот на Конференцијата во Стреса 1958 година. Врз основа на овие насоки, Комисијата во 1959 година достави предлози под наслов “План Мансолт“ (Plan Mansholt) до Советот и со овој значаен документ беа спроведени од 1962 година па натаму првите заеднички организации на пазарот. Актите кои се однесуваат на Заедничката земјоделска политика беа донесени од Советот на предлог на Комисијата и по консултација со Парламентот, во форма на регулативи, директиви и одлуки.⁸⁸¹

Концептот на ЗЗП има два дела или два столба: пазарна политика и политика на структури, со денешна терминологија рурален развој. Првиот столб на ЗЗП или “пазарната политика се однесува на земјоделските производи, т.е. на оние произведени од почвата, одгледувањето и рибарењето, како и производите од првата преработка кои се во директен однос со овие производи“. Оваа политика се состои во производство и пласирање производ или група на производи под посебен режим што се нарекува заедничка организација на пазарот, што подразбира производството и трговијата да бидат уредени со заеднички прописи, одредени од заедничките институции на сите земји членки на Заедницата.” Советот има основано до денес речиси 20 заеднички организации, како тие кои го опфаќаат производството и пласманот на житарките, млекото и млечните производи, шеќерот,⁸⁸² овошјето и зеленчукот, маслата и виното, тутунот и маслиновото масло, свинското месо, јајцата и живината, преработениот зеленчук и овошје, ленот и конопот, производите од риболовот и хмељот и други, и околу 90% од земјоделското

⁸⁷⁹ European Commission, “The CAP at a Glance” 2018, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en.

⁸⁸⁰ Ж. Друезн, *Право на Европската Унија и заеднички политики*, Арс ламина, Скопје 2012, 401.

⁸⁸¹ *Ibid.*, 411.

⁸⁸² *Ibid.*, 402.

производство е покриено со овие заеднички организации.⁸⁸³ Во тој контекст само два големи производа не се покриени со овие организации, и тоа компирот и етил алкохолот, а во оние со помала економска важност кои не се покриени со овие организации влегуваат памукот, коњското месо, дрвото, кафето, медот и некои тропски растенија (ананас, урми).⁸⁸⁴

Сите заеднички организации немаат ист степен на интеграција. Повисок степен на интеграција имаат оние организации кои се однесуваат на големите традиционални производства на Северна и Западна Европа, како што се житарките, млекото и млечните производи, шеќерот, овошјето и зеленчукот, маслата и виното, тутунот и маслиновото масло.⁸⁸⁵ Помалку развиена интеграција имаат заедничките организации во секторите кои се однесуваат на свинското месо, јајцата и живината, преработениот зеленчук и овошје, ленот и конопот, производите од риболовот и хмељот.

Вториот столб на Заедничката земјоделска политика, т.е. **политиката на структурите или руралниот развој** се однесува на земјоделската експлоатација и се состои во зголемување на продуктивноста со рационализација или осовременување на структурата. Заедницата има само дополнителна улога, насочена кон тоа да ги поддржи напорите на ДЧ и претпријатијата во овие процеси.⁸⁸⁶

3. Основни принципи на Заедничката земјоделска политика

Од востановувањето во 1962 година, ЗЗП се карактеризираше со следниве три основни принципи, на кои во 1980-тите години се надоврза четвртиот:

1. Принципот на единственост на пазарот. Овој принцип во земјоделството на ЕЗ има двојно значење: првото лежи во примената на заедничките прописи за слободно движење на стоките на сите земјоделски производи, а второто лежи во одредување на заеднички цени за сите пазари во Заедницата од страна на Советот.

2. Принципот на заедничка преференца. Овој принцип бара механизмите на ЗЗП на Заедницата да се уредат така што трговците би купувале повеќе земјоделски производи по потекло од ЕЗ во однос на оние кои се увезуваат од трети земји.

3. Принципот на финансиска солидарност. Овој принцип се состои во тоа што ДЧ се солидарно одговорни за финансиските последици од мерките со кои се спроведува Заедничката земјоделска политика.⁸⁸⁷

4. Цели на Заедничката земјоделска политика

Заедничката земјоделска политика, во своето дејствување е насочена кон остварување на следниве цели:

⁸⁸³ *Ibid.*, 403.

⁸⁸⁴ *Ibid.*, 402.

⁸⁸⁵ Ж. Друезн, 402.

⁸⁸⁶ *Ibid.*, 403.

⁸⁸⁷ *Ibid.*, 404.

- “1. Животворно производство на храна, со фокус на земјоделските приходи, земјоделската продуктивност и стабилноста на цените
2. Одржливо управување со природните ресурси и климатските промени, со фокус на емисиите на стаклената бавча, биодиверзитетот, почвата и водата
3. Урамнотежен територијален развој со фокус на руралната вработеност, руралниот раст и сиромаштијата во руралните подрачја.”⁸⁸⁸

5. Институции и постапка на одлучување за Заедничката земјоделска политика

Заедничката земјоделска политика се води преку три органа на ЕУ – управните одбори на заедничките организации на пазарот, Европската Комисија и Советот на ЕУ. **Управните одбори** постојат во сите заеднички организации на пазарот (околу 20). Тие се со меѓудржавен карактер, составени од претставници на ДЧ под претседателство на еден претставник на Комисијата. Тие се консултативни органи и своите мислења за сите проекти во кои се содржани мерки за водењето на земјоделските политики ги доставуваат до Комисијата.⁸⁸⁹ **Комисијата** има многу големи извршни овластувања, значи носи одлуки кои се однесуваат на заедничката земјоделска политика врз основа на консултациите што ги има со управните одбори на заедничките организации на пазарот.⁸⁹⁰ **Советот** е законодавен орган кој носи одлуки врз база на предлозите на ЕК, иако ѝ дал овластувања на ЕК за водењето на овие политики и кој во ретки или исклучителни ситуации може, иако не мора, да донесе и поинакво решение од тоа на Комисијата, доколку ЕК не го следи или прифаќа мислењето на некој управен одбор. Во остварувањето на целите и содржините на ЗЗП дејствуваат и многу стручни агенции, една од кои е и Извршната агенција за потрошувачи, здравство, земјоделство и храна при ЕК, која ги промовира земјоделските производи на меѓународно ниво, обезбедува обука за високо ниво на безбедност при производството на храна, итн.⁸⁹¹

6. Економска филозофија при водењето на Заедничката земјоделска политика

Од аспект на економската филозофија на која е изградена, ЗЗП се карактеризира со амбивалентност. Таа се базира на **либерализам**, содржан во принципот на слобода на движењето на капиталот и стоките, но од друга страна, истовремено, се базира и на **интервенционизам**, кој се состои од збир на механизми, кои со променлив степен, во зависност од секторот, даваат можност заедничките институции (органи) на Заедницата да

⁸⁸⁸ Regulation (EU) on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy, 1306/2013, чл. 110

⁸⁸⁹ Ж. Друезн, 411.

⁸⁹⁰ Regulation (EU) on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy, 1306/2013, чл. 8

⁸⁹¹ Ж. Друезн, 411.

управуваат со формирањето на цените, обемот на производството и условите под кои се преговара за размената на производите.⁸⁹²

7. Системот на заеднички цени

7.1. Општа поставеност на системот и влијанија врз политиките

За производите кои се под некоја организација на пазарот (на пример, житните култури, млекото и млечните производи, шеќерот, говедското месо), секоја година Советот, на предлог на Комисијата одредува цени на ниво на целата Заедница пред почетокот на кампањата за комерцијализација која се врзува за почетокот на април, јули или август.⁸⁹³

При одредувањето на висината на цените на земјоделските производи, Советот се соочуваше со два вида притисоци – политички и буџетски. Првите беа од самите земјоделци, кои се бореа за цени поповолни за нив, користејќи и моќни асоцијации од меѓународен карактер како групи за притисок. Второто ограничување од обратен вид беше буџетското ограничување. Високото трошење на овие средства доведе до буџетскиот плафон за оваа намена (1% од тогашниот ДДВ во 1984 година), и тие беа принудувани овие износи во извесна мера во наредниот период и да ги намалуваат.⁸⁹⁴

7.2. Индикативна, интервентна и праговна цена

Индикативната цена е онаа за која заедничките институции ценат дека треба да се применува при трансакциите помеѓу економските оператори. Тоа е цена која се чини дека е најповолна во одреден сектор за остварување на целите на Заедничката земјоделска политика, иако истата нема задолжителен карактер. Тоа е основната цена за овошјето и зеленчукот и ориентациска цена за говедското месо.⁸⁹⁵ Тоа е највисокото можно ниво според законот за понуда и побарувачка, кое се задржа на сите пазари на ЕЗ со цел да обезбеди повисок приход за земјоделците. Сепак, со спогодбата од Маракеш од 1994 година, се напушти овој концепт на индикативна цена за сите производи, освен што истата беше задржана за млекото и маслиновото масло.⁸⁹⁶

Интервентната цена е гарантирана цена од страна на Заедницата кон земјоделците според која тие би можеле да и ги продадат на Заедницата оние количества на земјоделски производи кои тие не можат сами да ги продадат на пазарот. Овој механизам снажно го отсликува интервенционистичкиот карактер на Заедничката земјоделска политика и е инструмент наменет за заштита на приходот на земјоделците. Технички, интервентната цена, во периодот на постоење на индикативната цена била 10-20% пониска од

⁸⁹² *Ibid.*, 412-413.

⁸⁹³ Ж. Друезн, 413.

⁸⁹⁴ *Ibid.*, 414-415.

⁸⁹⁵ *Ibid.*, 415.

⁸⁹⁶ *Ibid.*, 416.

индикативната цена, со цел да го поттикне земјоделецот да се обиде тој самиот да го продаде своето производство на пазарот, за потоа, само делот што ќе му преостане, да може да и го продаде на Заедницата.⁸⁹⁷

Опсегот на интервенцијата – значи гаранцијата за приход на земјоделците зависи од производот. За житните култури, млекото и млечните производи, оризот, шеќерот, маслиновото масло, говедското месо, интервенцијата до 1980-тите години беше постојана и автоматска, значи кога некој земјоделец ќе ја понудеше својата непродадена на пазарот стока до интервентниот орган, тој беше обврзан да ја купи, доколку стоката имаше определен квалитет.⁸⁹⁸ Во секторот на свинското и овчото месо, овошјето и зеленчукот, интервенцијата не беше автоматска, ами за неа одлучуваа по потреба Советот или Комисијата, за да се избегне преголем пад на цените.

Во секторите за кои интервенциите се постојани и се однесуваат на неограничени количини на некои земјоделски производи (житарки, млечни производи), ваквиот тип на интервенција предизвикуваше создавање на вишоци, коишто многу го оптоваруваа заедничкиот буџет.⁸⁹⁹ Соочувајќи се со проблемот на земјоделски вишоци, и сакајќи да ги елиминира или намали, Советот од 1982 година спроведе **политика на контингенти** за заедничкото земјоделско производство.

Првиот вид (модалитет) на контингенти беше системот на **прагови на гаранција**, кој се состои во одредување на глобалната цена на производството на ниво на целата Заедница, и во случај на поголемо производство од одреденото да се намали интервентната цена на производот за кој станува збор во однос на просечните цени за тој производ, а што би се применувало од следната кампања.⁹⁰⁰

Овој механизам покажа ограничена ефикасност, па се воведо втората мерка или вид на контингенти од 1984 година, најпрвен за млекото, а потоа за шеќерот, и тоа беше системот на **квоти**. Секоја земја-членка требаше да има одредена квота, пресметана од пратките од 1981 година, зголемени за 1%. Потоа, државата избира на кој начин ќе ја одбере националната квота, дали преку индивидуални квоти, доделено на секој производител – или пак на колективни квоти – доделени на млекарите. Ако ефективните испораки се поголеми од доделената квота, надминувањето се санкционира со финансиски казни за оној кој ги надминал квотите и износот од казните влегува во заедничкиот буџет. Притоа, кога количините понудени за откуп надминуваат одредена граница, тогаш Комисијата може да го прекине откупот по интервентна цена.⁹⁰¹ Ефектите од оваа мерка беа позитивни. Пример, резервите на обезмасеното млеко во ЕЗ во 1986 година достигнаа 772.000 тони, па како резултат на оваа мерка паднаа во 2002 година на 18.000 тони, за потоа во 2004 година да се подигнат на 182.000 тони, но секако бивајќи далеку од нивото на 1986 година. При производството на путер, резервите во 1986 година се дигнаа на 1.3

⁸⁹⁷ *Ibid.*, 416.

⁸⁹⁸ Ж. Друезн, 417.

⁸⁹⁹ *Ibid.*, 418.

⁹⁰⁰ *Ibid.*, 419.

⁹⁰¹ *Ibid.*

милиони тони, за во 2002 година овие резерви да изнесуваат 26.000 тони, со уште едно искачување во 2004 година со што резервите достигнаа 254.000 тони, но со далеку пониско ниво во однос на тоа од 1986 година.⁹⁰²

Во 1988 година Советот ја генерализираше примената на принципот за финансиска соодговорност на производителите, со спроведување во сите сектори на системот на **стабилизатори**, што претставува третиот вид на контингенти. “Тој се состои во одредување на гарантирана максимална количина на одреден производ и доколку производството ја надмине оваа граница, тогаш земјоделците треба да плаќаат сума за одговорност и интервентната цена автоматски се намалува за наредната кампања.” Преку оваа мерка, резервите на житните култури кои достигнаа износ од 18 милиони тони во 1974 година, се намалија на 3,6 милиони во 2004 година.⁹⁰³

Праговната цена е исто така вид на заедничка цена одредена од страна на Советот, а “се дефинира како минимална цена по која еден производ од трета земја може да се продава во Заедницата. Таа беше речиси еднаква на индикативната цена, значи поголема од интервентната за да се зачува принципот на заедничка преференца,”⁹⁰⁴ значи се поттикнуваше купување на производи од европските земјоделци, бидејќи цените на нивните производи беа пониски во однос на производителите од трети земји, дигнати од страна на Советот до ниво на прагови цени.⁹⁰⁵

7.3. Одредување на цените на земјоделските производи од страна на ЕЗ и ДЧ

При водењето на Заедничката земјоделска политика заедничките институции (тие на Заедницата) имаа ексклузивна надлежност при одредување на земјоделските цени во фазата на производството и трговијата на големо, а ДЧ можеа да ги одредуваат цените на земјоделските производи во малопродажбата и продажбата на потрошувачите.⁹⁰⁶ Земјите – членки имаа право да ги одредуваат цените на производите во сите фази на производството и трговијата за оние производи кои не беа пласирани од страна на Советот во заедничката организација на пазарот, како компирот и алкохолот.⁹⁰⁷

8. Реформи на Заедничката земјоделска политика

Првата реформа беше донесена од страна на Советот во 1992 година. Таа беше насочена кон тоа да спречи преголемо производство од една страна, а од друга страна да го зголеми конкурентското ниво на земјоделците во Заедницата во однос на надворешните пазари. Оваа реформа се состоеше од општ пад на гарантираните земјоделски цени, одредувани на високо заедничко ниво, но компензирани со премии директно исплатувани

⁹⁰² *Ibid.*, 420.

⁹⁰³ Ж. Друезн, 420.

⁹⁰⁴ *Ibid.*, 420.

⁹⁰⁵ *Ibid.*, 421.

⁹⁰⁶ *Ibid.*, 425.

⁹⁰⁷ *Ibid.*, 426.

на земјоделците по хектар или глава на добиток.⁹⁰⁸ Слично, и втората реформа од 1999 година тендираше кон намалување на цените на поддршка и зголемување на директната помош на земјоделците.⁹⁰⁹ И третата реформа од 2003 година е со сличен дух, со тоа што меѓу другото стимулира и грижа за животната средина, значи се условува со почитување на заштитата на животната средина од страна на земјоделските производители. Интервентните цени за некои производи остануваат стабилни, како што се житните култури, но за некои други битно опаѓаат, како што се тие на путерот, обезмастеното млеко и оризот, но не наеднаш, ами во повеќе наврати.⁹¹⁰

9. Механизми за интервенција

Механизмот на откуп на стоката од страна на интервентните органи на заедницата покажува дека земјоделските производи не можеле во дадениот момент да бидат продадени на пазарот. Значи, интервентните органи на Заедницата требало да обезбедат времено повлекување на определени количества на стоките до моментот додека конјуктурата на пазарот не стане поповолна. Притоа, тие користат три механизми на интервенција.

9.1.Складирање

Еден механизам на интервенција е складирањето, при што органите на Зедницата имаат свои склади, но ако количеството на откупената стока е поголемо, тогаш тие можат да склучат договор со земјоделците, овие, со финансиска помош од органите на Заедницата или премија за складирање, приватно да ги складираат производите на извесен рок.⁹¹¹

9.2. Денатурација на производите

Некои производи кои се вишок можат да бидат предмет на денатурација, односно промена на видот и начинот на употреба, која се врши од страна на интервентните органи по откупот или од страна на самите земјоделци на кои им се исплаќаат премии за денатурација. Така, житарките кои можат да се месат можат да се дадат како храна на животните, виното преку дестилација може да се трансформира во алкохолен пијалок, истото важи и за овошјето и зеленчукот.

9.3. Продажба на откупените производи

Комисијата може да реши да ги продаде производите откупени од интервентните органи. Продажбата се одвива преку постапка на наддавање. Стоките кои се продаваат

⁹⁰⁸ *Ibid.*, 422.

⁹⁰⁹ *Ibid.*, 423.

⁹¹⁰ Ж. Друезн, 424.

⁹¹¹ *Ibid.*, 426.

мораат да се користат од страна на купувачот во одреден рок, истакнат во јавниот повик.⁹¹² Откупените стоки можат да се реализираат во Заедницата или да бидат наменети за извоз. Ако наддавањето се врзува со снабдувањето во Заедницата, можат да се наметнат цени по кои ќе се врши продажбата на овие производи, за да не дојде до влошување на пазарот до што би дошло доколку купените производи по интервентни цени бидат поевтини на пазарот.⁹¹³

10. Размена со трети земји

Заедницата е најголемиот оператор во светската трговија со стоки, чијшто извоз изнесува 20,6% од светскиот извоз. Извозот на земјоделски производи на ЕУ е 6,2% од нејзиниот вкупен извоз, а слично е и нивото на увоз.⁹¹⁴ Притоа, ЕУ е најголем увозник на земјоделски производи во светот, во 2001 година увезувајќи стока во вредност од 61,12 милијарди евра, за разлика од САД чиј увоз истата година бил 58,34 милијарди евра, но за разлика од САД, ЕУ е помал извозник, со извоз од 60,71 мил. евра, додека САД во истиот период имал извоз од 65,86 милијарди Евра. Секако, дека ЕУ има развиена трговска размена со трети земји и тоа игра битна улога во развојот на нејзината економија.⁹¹⁵

10.1.Режим применлив за увозот

10.1.2. Дозвола за увоз

Економскиот оператор кој има намера да увезе земјоделски производ од трета земја, мора да побара дозвола за увоз од администрацијата на државата за која е наменет увозот. Заедничките институции мораат да имаат прецизни сознанија за увозот за да можат правилно да ги користат расположивите инструменти за интервенција.⁹¹⁶

10.1.3. Данок на увоз

Овој данок беше востановен за најголемиот дел од земјоделското производство на Заедницата, во кое што влегуваа житарките, млекото и млечните производи, оризот, шеќерот, маслиново масло, овчото месо и друго, и функционираше до 1994 година, кога се замени со востановувањето на царините за извоз. Оваа мерка требаше да обезбеди еден производ од трета земја да се увезе на територијата на Заедницата на ниво на праговна цена, слична на индикативната цена, значи повисока од светската цена за тој производ, бидејќи така се почитуваше принципот на заедничка предност на земјоделските производители на Заедницата.⁹¹⁷ Но, овој данок не се применуваше на сите производи,

⁹¹² *Ibid.*, 427.

⁹¹³ *Ibid.*, 428.

⁹¹⁴ Ж. Друезн, 432.

⁹¹⁵ *Ibid.*, 433.

⁹¹⁶ *Ibid.*, 434.

⁹¹⁷ *Ibid.*, 435.

затоа што дел од овие производи беа врзани за индустријата, па зголемените цени на увезените земјоделски производи беа во спротивност со конкурентноста на индустриските производи, значи извозот на индустриски производи ја наметнуваше потребата оние увезени земјоделски производи кои беа компонента на индустриското производство да не бидат со висока цена.⁹¹⁸

10.2. Режим применлив за извозот

10.2.1. Враќање на извозот

Заедницата им доделува на извозниците субвенција за да можат да ја намалат продажната цена на пазарите на трети земји со цел таа да биде конкурентна на пазарот.⁹¹⁹ Сумите кои им се должат на економските оператори се исплаќаат од земјите-членки на чија територија се исполнети формалностите за извоз, но се финансирани од буџетот на Заедницата. Постапката која следи е идентична со таа што е применлива за увозот – операторот мора да побара дозвола за извоз од администрацијата на земјата-членка од каде тој се реализира, а износот на враќање го одредува Комисијата, имајќи ја предвид разликата помеѓу извозната цена на тој производ од Заедницата и светската цена.⁹²⁰

11. Директни плаќања

Директните плаќања се средства што им се даваат на земјоделците во форма на основна поддршка на нивните приходи коишто се базираат на бројот на хектари на земјиште што тие го користат за земјоделски намени. На ова таканаречено базично плаќање се надоврзува низа на други шеми на поддршка насочени кон специфични цели или видови на земјоделски производители, и тоа:

- зелено директно плаќање за земјоделски практики од значење за климата и зачувување на животната средина
- плаќање за младите земјоделци
- (онаму каде што може да се примени) Редистрибутивно плаќање кое обезбедува зголемена поддршка на малите и средните земјоделци
- (онаму каде што може да се примени) Плаќања на земјоделците во подрачјата со природни ограничувања, каде што условите за земјоделство се особено тешки, како што се планинските подрачја
- (онаму каде што може да се примени) Шеми на плаќање на ситните земјоделци, како поедноставена шема на плаќања на малите фармери, во ситуации кога ни една друга можност на директни плаќања не може да се примени

⁹¹⁸ *Ibid.*, 436.

⁹¹⁹ Ж. Друезн, 438.

⁹²⁰ *Ibid.*, 439.

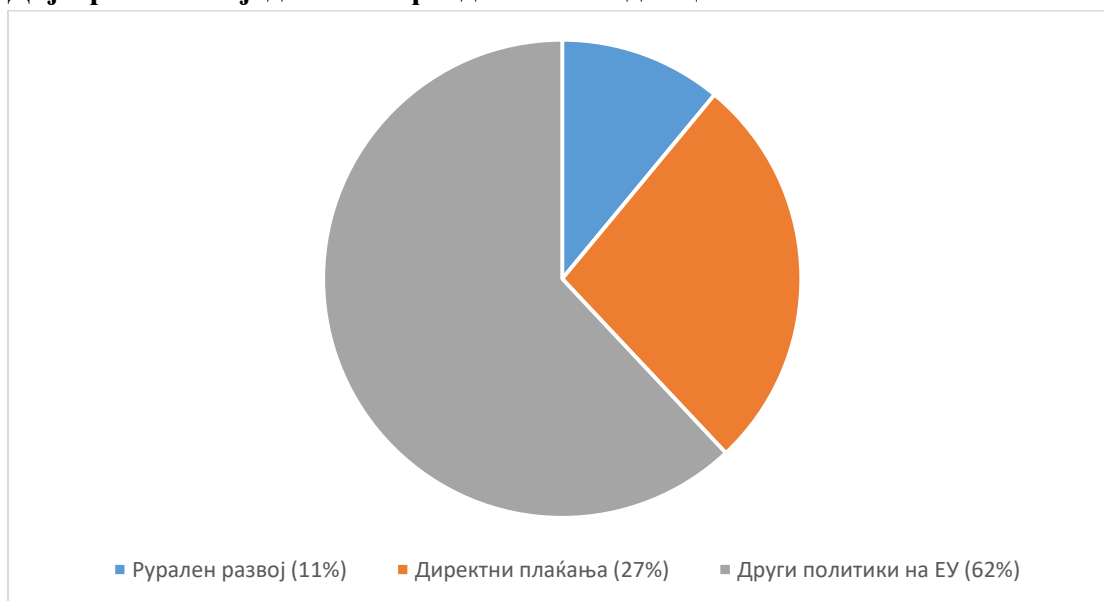
- (онаму каде што може да се примени) Доброволна двојна поддршка за производството во оние сектори коишто се соочуваат со битни тешкотии.

Во просек, исплатата по хектар изнесува 266 евра.⁹²¹

Додека правилата што ги регулираат директните плаќања се донесуваат на ниво на ЕУ, нивната реализација се врши непосредно од секоја ДЧ. Ова значи дека во надлежност на националните институции е администрацијата и контролата на директните плаќања на земјоделците во нивната држава. Секоја земја исто така има и степен на флексибилност при доделувањето на средствата да води сметка за националните услови во кои се одвива земјоделството, кои се различни во рамки на државите на ЕУ.⁹²²

За директни плаќања ЕУ троши 41 милијарда евра годишно, или во седумгодишниот план 2014-2020 таа би потрошила 293 милијарди евра, што е 72% од целокупниот буџет кој се однесува на ЗЗП или 27% од вкупниот буџет на ЕУ.⁹²³

Дијаграм 1: Земјоделските фондови на Заедницата 2014-2020



Извор: CAP Explained, Direct payments for farmers 2015-2020, European Commission

Мнозинството од земјоделците во Европската Унија ги користат овие директни плаќања. Во 2015 година тоа беа 7 милиони земјоделски фарми кои беа корисници на овие средства, во посед на 156 милиони хектари земја или грубо 90% од севкупното земјиште кое се користи за земјоделски намени во Унијата беше опфатено со директните

⁹²¹ “CAP explained: Direct Payments for Farmers 2015 – 2020”, <https://euroalert.net/publication/610/cap-explained-direct-payments-for-farmers-2015-2020>, 4.

⁹²² “CAP explained: Direct Payments for Farmers 2015 – 2020”, <https://euroalert.net/publication/610/cap-explained-direct-payments-for-farmers-2015-2020>, 1.

⁹²³ *Ibid.*, 2.

плаќања.⁹²⁴ Земјоделците кои ги добиваат овие средства треба да ги исполнуваат следниве услови:

- **Да постои задоволеност на минимум барања или земјишен минимум за кој се добива оваа помош.** Општо, директните плаќања не се доделуваат на земјоделец кој има мал земјоделски посед. Минималната големина на земјиштето за кое се добива оваа помош е во распон од 0,3 до 5 хектара, зависно од државата. За секој хектар се доделува од 100 до 500 евра, што пак зависи од држава до држава, а просечно за еден хектар на ниво на целата Унија се доделуваат 266 евра.⁹²⁵
- **Да бидат активни земјоделци.** Директните плаќања се однесуваат на земјоделците кои имаат поседи во Европската Унија и кои основно вршат земјоделска дејност. Ова значи дека доколку земјоделците во рамки на своите поседи имаат други активности кои претежно се спорти, пример го користат своето земјиште за спортски активности, за издавање итн. а во помал дел се занимаваат со земјоделство, тогаш тие немаат право на поддршка во рамки на ЗЗП.⁹²⁶
- **Да имаат земјоделско земјиште на располагање кое се употребува за земјоделска дејност.** Како општо правило е дека само земјиштето наменето за земјоделско производство се зема за земјоделско подрачје, што значи, на пример, шумите не влегуваат во оваа категорија. Земјоделското земјиште го содржи во себе земјиштето што се ора, земјиштето на кое трајно се одгледува зеленчук и овошје и трајните пасишта. Но, не е доволно земјиштето само да биде во сопственост или во посед на земјоделците, тие треба да покажат дека вршат некаква форма на земјоделска дејност, што подразбира или одгледување на (домашни) животни или одгледување на земјоделски растенија (за жетва, за производство на млеко, за одгледување домашни животни, итн.) Алтернативно, земјоделците мораат да докажат дека земјиштето е сочувано во добра кондиција, т.е. дека е погодно за пасање или за обработка.⁹²⁷
- **Да докажат дека се погодни да ги добијат овие средства од Заедницата.** Земјоделците мораат да аплицираат за овие средства секоја година за да ги добијат директните плаќања, осврнувајќи се на секоја парцела од нивните имоти или поседи. Државните органи на ДЧ треба да им помогнат во изработката на нивните апликации, кои се прават во електронска форма. Апликациите, покрај сите податоци содржат и сателитски снимки на односните имоти или поседи.⁹²⁸

Земјоделците, за да добијат помош од земјоделските фондови на Унијата, се обврзани да ја почитуваат и останатата регулатива на Европската Унија во однос на безбедноста на храната, здравјето на животните и здравствените карактеристики на земјоделските растенија, климатските прилики, животната средина, заштитата на водните

⁹²⁴ *Ibid.*, 5.

⁹²⁵ *Ibid.*

⁹²⁶ “CAP explained: Direct Payments for Farmers 2015 – 2020”, <https://euroalert.net/publication/610/cap-explained-direct-payments-for-farmers-2015-2020>, 5.

⁹²⁷ *Ibid.*

⁹²⁸ *Ibid.*

ресурси и условите под кои земјоделското земјиште мора да се одржува, во што влегуваат мерки против ерозија, зачувување на органската материја на почвата, итн.⁹²⁹

Видови на директни плаќања. Постојат два вида на директни плаќања – првите ги опфаќаат задолжителните шеми, а вторите доброволните шеми

1.Задолжителните шеми на директните плаќања ги опфаќаат сите земји-членки на Унијата и ги содржат следниве видови на директни плаќања: базично плаќање, зелено плаќање и шема на плаќање за младите земјоделци

2.Доброволните шеми претставуваат избор на земјите-членки, и се состојат од следниве можни дополнителни плаќања: двојна поддршка, поддршка за подрачјата со природни ограничувања и редистрибутивно плаќање. Дополнително постои Упростена шема за ситните земјоделски производители, која е доброволна шема на плаќање за земјите-членки.⁹³⁰ Сите видови на директни плаќања ќе бидат разработени во наредниот текст.

Базичното плаќање претставува поддршка за земјоделците базирана на бројот на хектари на земјиштето кое тие го користат за земјоделски намени.⁹³¹

Зеленото плаќање е надомест во пари за земјоделците доколку докажат дека тие ги почитуваат задолжителните практики (обврски) кои се поволни за климатските состојби и животната средина (конкретно почвата и биодиверзитетот).⁹³²

Трите обврски кои земјоделците мораат да ги почитуваат за да се здобијат со средствата за оваа намена се:

а) Плодоред или диверзификација на земјоделските култури. Одгледувањето на многу разновидни земјоделски култури помага во зачувувањето на квалитетот (опстојноста) на почвата и екосистемите. Диверзификацијата на земјоделските култури влијае на тоа да не дојде до деградација на почвата и нејзина ерозија, со што позитивно влијае на производниот капацитет на земјиштето. Поконкретно, прописите наложуваат дека земјоделците што користат над 10 хектара ораници треба да одгледуваат најмалку две земјоделски култури, додека тие што користат над 30 хектара ораници се бара да одгледуваат најмалку три земјоделски култури. Притоа, главната земјоделска култура која тие ја одгледуваат не смее да биде одгледувана на повеќе од 75% од ораниците кои тие ги обработуваат. Неколку исклучоци од ова правило можат да постојат и да се однесуваат на оние земјоделци кои имаат големи тревнати површини, кои се многу корисни за животната средина.⁹³³

б) Одржување на трајни тревнати површини. Трајните пасишта се многу ефикасно средство за зачувување на јагленородот што влијае на намалувањето на глобалното затоплување. Преку зачувување на тревнатите површини сензитивни за животната

⁹²⁹ *Ibid.*

⁹³⁰ “CAP explained: Direct Payments for Farmers 2015 – 2020”, <https://euroalert.net/publication/610/cap-explained-direct-payments-for-farmers-2015-2020>, 6.

⁹³¹ *Ibid.*, 7.

⁹³² *Ibid.*, 8.

⁹³³ *Ibid.*, 8.

средина се одржува јагленородната почва и се зачувуваат тревните живеалишта. Соодносот помеѓу трајните тревнати површини и земјоделското земјиште за обработка се утврдува од страна на земјите-членки на национално или регионално ниво (со 5% маргина на флексибилност). Притоа, земјоделците не можат да го користат за орање или наменски да го променат земјиштето што претставува трајна тревната површина во определените чувствителни подрачја. Повеќе од една третина на земјоделското земјиште претставува тревната површина што е предмет на заштита, особено со цел да го зачува јагленородот; една петтина од оваа тревната површина е класифицирана како сензитивна за животната средина со цел да го зачува биодиверзитетот и да го складира јагленородот.⁹³⁴

в) Еколошки фокусирани подрачја. Земјоделците кои поседуваат ораници со големина од над 15 хектара мораат да обезбедат најмалку 5% од нивното земјиште да биде еколошки фокусирано подрачје со цел да го зачуваат и унапредат биодиверзитетот на земјоделските поседе. Еколошки фокусирани подрачја вклучуваат, на пример, незасеани ниви, пејсажни карактеристики, пошумени подрачја, тераси, живи огради или шумски појаси или култури кои го подобруваат азотниот состав на воздухот како што се детелината и луцерката, кои ја подобруваат органската материја на почвата. Живите огради, дрвјата, вировите, ендеците, терасите, камените сидови и другите пејсажни карактеристики се значајни живеалишта на птици и други животински видови и помагаат да се зачува биодиверзитетот, вклучувајќи ги и видовите кои вршат опрашување.⁹³⁵

Суштината на зеленото плаќање лежи во тоа земјоделците да бидат финансиски компензирани за нивните напори да ја зачуваат животната средина и поволните услови во нивното земјоделско дејствување кога пазарните цени тоа нема да го постигнат.⁹³⁶

Шема на плаќање за младите земјоделци. Во сите земји-членки на Европската Унија постои поттик насочен кон помлади лица да отпочнат да се занимаваат со земјоделство, поради околноста што на секој млад земјоделец во Унијата кој е под 35 години, доаѓаат 9 земјоделци, чија возраст надминува 55 години. Затоа и оваа шема на плаќање е задолжителна во сите земји-членки на Европската Унија. Средствата по овој основ им се исплаќаат на младите земјоделци во период до 5 години од кога тие, во својство на раководители со земјоделското стопанство, ќе почнат да се занимаваат со земјоделство.⁹³⁷

Доброволна двојна поддршка. Со реформата на Заедничката земјоделска политика од 2003 година, која се однесуваше на директното плаќање, се прекина врската помеѓу плаќањето по хектар и плаќањето за поединечен земјоделски производ, значи остана задолжително плаќањето по хектар. Сепак, земјите-членки ја добија можноста да продолжат да вршат плаќање за одредени земјоделски производи, со цел да го помогнат

⁹³⁴ “CAP explained: Direct Payments for Farmers 2015 – 2020”, <https://euroalert.net/publication/610/cap-explained-direct-payments-for-farmers-2015-2020>, 8.

⁹³⁵ “CAP explained: Direct Payments for Farmers 2015 – 2020”, <https://euroalert.net/publication/610/cap-explained-direct-payments-for-farmers-2015-2020>, 8.

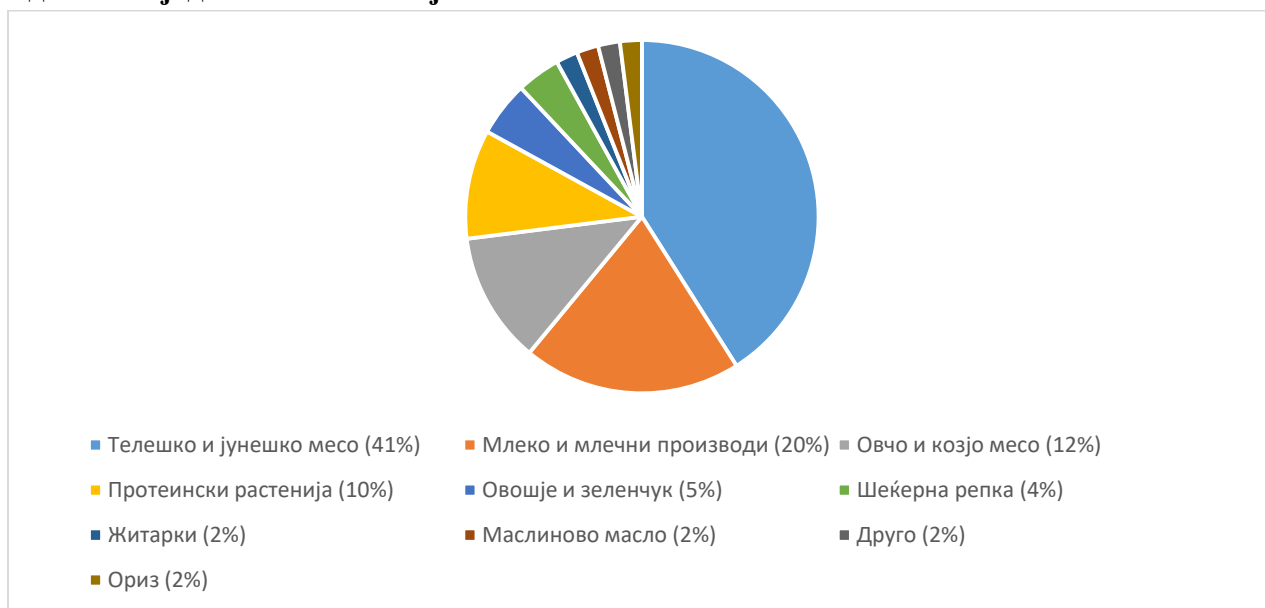
⁹³⁶ *Ibid.*

⁹³⁷ *Ibid.*, 9.

или стимулираат земјоделското производство во некои сектори или региони кои се соочуваат со одредени потешкотии, а под претпоставка дека зад ваквата помош би лежеле економски или социјални причини или потреба да се заштити животната средина Сите земји-членки на Европската Унија, освен Германија, ја применуваат оваа шема на директно плаќање, иако износот на оваа помош, како и секторите во кои истата се применува, се различни од држава до држава.

Уделот на доброволната двојна поддршка е ограничено на 8% од вкупното директно плаќање во една земја-членка, иако одредени исклучоци се дозволени.⁹³⁸

Дијаграм 2. Доброволна двојна поддршка по производи или групи на производи во земјоделството на земјите членки на ЕУ



Извор: CAP Explained, Direct payments for farmers 2015-2020, European Commission

Во 2015 година од вкупните средства кои се доделени по овој основ по сектори во Европската Унија, најголем дел се доделени во производството на јунешко и телешко месо и тоа 41% од средствата, по што следат средствата доделени во секторот на производство на млеко и млечни производи со 20% од вкупните средства, производството на овчо и козјо месо со 12%, производството на протеински земјоделски култури со 10%, производството на овошје и зеленчук со 5% и за производството на сите останати продукти по сектори во кои влегуваат шеќерната репа, житарките, маслиновото масло, оризот и друго доделени се 12%.⁹³⁹

Поддршка за подрачјата со природни ограничувања. Ова се подрачја кои се карактеризираат со природни или други специфични ограничувања, во кои влегуваат

⁹³⁸ *Ibid.*

⁹³⁹ “CAP explained: Direct Payments for Farmers 2015 – 2020”, <https://euroalert.net/publication/610/cap-explained-direct-payments-for-farmers-2015-2020>, 9.

планинските терени и други видови на нерамно земјиште, каменити предели, итн. Во тој контекст до 5% од средствата кои произлегуваат од националните фондови за директни плаќања би можеле да се искористат за ваквите подрачја, а помош може да се добие и од средствата на Унијата, содржани во програмите на рурален развој.⁹⁴⁰

Редистрибутивно плаќање. Со цел да се прераспредели поддршката и кон помалите земјоделци, земјите-членки можат да насочат до 30% од нивниот национален буџет за земјоделски намени за редистрибутивно плаќање за првите хектари кои подлежат на поддршка. Бројот на хектари за кој оваа намена постои се одредува од страна на националните власти и во просек изнесува 30 хектара, иако тоа зависи од држава до држава. Износот за хектар врзан за овој вид на плаќање исто така зависи од државата што го финансира, но не може да изнесува повеќе од 65% од просечниот износ на средства што се добива по хектар (пример: во 2015 година за редистрибутивно плаќање по хектар износот во Франција бил 25 Евра, а во Валонија (Белгија) 127 Евра). Сите земји-членки на ЕУ го немаат овој вид на плаќање во нивните земјоделски програми, а во тие кои го имаат влегуваат Германија, Франција, Белгија, Хрватска, Полска, Романија, Литванија и Бугарија.⁹⁴¹

Шеми за директно плаќање на малите земјоделци. Повеќе од три четвртини од земјоделските поседи во Европската Унија се мали – помали од 10 хектара, со тоа што мнозинството од овие се помали и од 5 хектара.

Со цел да се справат со проблемите што настануваат во ситуациите кога имаат мали земјоделски поседи, земјите-членки можат да ја искористат оваа шема за да обезбедат помош за земјоделците. Ова е упростена шема на директно плаќање, со кое се доделува еднократна помош на земјоделците која не изнесува повеќе од 1250 Евра за посед. Оваа шема допушта поедноставени административни процедури и земјоделците се ослободени од тоа да ги почитуваат правилата за зелените површини и се ослободени од контроли и санкции кои се врзуваат кај останатите земјоделци што примаат директно плаќање за тоа да ги применат сите задолжителни шеми. И оваа шема не се применува во сите земји-членки на ЕУ, ами само во 15 од нив, во кои меѓу другите влегуваат Австрија, Бугарија, Естонија, Германија, Романија, Шпанија, Словенија и други.⁹⁴²

12. Финансирање на Заедничката земјоделска политика

Европската Унија ги поддржува земјоделците преку неколку вида на мерки и неколку фонда во рамки на нејзиниот буџет. Во 2018 година, Европската Унија ги поддржала земјоделците со 58,82 милијарди евра, од кои 41.74 милијарди евра или 70,6 % ги наменила за директната поддршка, 2,7 милијарди евра или 4,6 % за пазарните мерки и

⁹⁴⁰ *Ibid.*, 10.

⁹⁴¹ “CAP explained: Direct Payments for Farmers 2015 – 2020”, <https://euroalert.net/publication/610/cap-explained-direct-payments-for-farmers-2015-2020>, 7.

⁹⁴² *Ibid.*, 9.

14,37 милијарди евра или 24,8 % за руралниот развој.⁹⁴³ Заедничката земјоделска политика се карактеризира со завршен процес на интеграција. Трошоците во рамки на оваа политика на Заедницата биле историски најголеми во 1979 година кога таа консумирала 75% од целокупниот буџет на Заедницата; во 1985 година трошоците изнесувале 70% од целокупниот буџет на Заедницата, во 1989 тие биле 59%, во 1993 опаднале на 52%, во 2002 на 46% и во 2005 на 37%, но сепак остануваат да бидат значително голем дел од вкупниот буџет на Заедницата. Чинењето на оваа политика останува ниско во однос на БДП на Заедницата: 0.43% во 2004 година и не повеќе од 0.38% во 2013 година.⁹⁴⁴

Заедничката земјоделска политика се финансира од два фонда како дел од буџетот на ЕУ: **Европскиот земјоделски фонд (EAGF)** кој обезбедува директна поддршка и средства за пазарните мерки и **Европскиот земјоделски фонд за рурален развој (EAFRD)**, со кој се финансира руралниот развој.⁹⁴⁵ На овој фонд комплементарни му се уште два фонда од буџетот на Европската Унија, значи за потребите на руралниот развој се добиваат средства и од **Европскиот фонд за регионален развој** и од **Европскиот фонд за општествен развој**, што се средства за водење на кохезивната политика на Унијата, а која има за цел да ја зголеми конкурентноста на земјоделството, да обезбеди одржливо управување со природните ресурси и климатските промени и урамнотежен развој на руралните подрачја.

Европскиот фонд за регионален развој се користи во оние општествени димензии кои имаат допирни точки со руралниот развој, а тоа се:

- Создавање работни места надвор од земјоделската индустрија (развој на туризмот, и други)
- Развојот на врските помеѓу градските и руралните подрачја, особено во областа на информатичкото општество;
- Поддршка на малите и средните претпријатија во земјоделската индустрија (поддршка на иновациите и развојот на новите производи) и шумарската индустрија;
- Контрола на ризикот во земјоделската и шумарската индустрија;
- Развој на базичната инфраструктура во селата, особено во новите членки на Унијата
- Урбано-руралните врски.⁹⁴⁶

Европскиот фонд за општествен развој обезбедува средства за создавање на повеќе и подобри работни места, што се постигнува преку софинансирање на националните, регионалните и локалните проекти кои ја подигаат стапката на вработеност, квалитетот на работните места и инклузивноста на пазарот на трудот во

⁹⁴³ “Overview of CAP Reform 2014-2020, Agricultural Policy Perspective”, Brief 5, Brussels 2013, <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/performance-agricultural-policy/studies-and-reports/policy-analyses-and-briefs>

⁹⁴⁴ Ж. Друезн, 401.

⁹⁴⁵ European Commission, “The CAP at a Glance” 2018, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en

⁹⁴⁶ Regulation (EU) of the European Parliament and Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (AFARD), 1305/2013, чл. 11.

земјите членки, и во тој контекст, сите овие мерки, покрај другите дејности ги зафаќаат и дејностите и гранките поврзани со производството на храна.⁹⁴⁷

Заедничката земјоделска политика исто така се финансира и со средства за јавни намени од страна на националните/регионалните буџети – зависно од програмата, како и со приватни средства.⁹⁴⁸ Платежните трансакции се вршат на национално ниво на земјите-членки на Унијата.⁹⁴⁹

13. Заедничка политика за риболовот (рибарство)

13.1. Важноста на риболовот за Заедницата

Заедницата е трет светски производител на риба во 1970-тите години, но нејзината потрошувачка е поголема од нејзиното производство. Загубата на традиционалните зони за риболов во Исланд, Канада и Скандинавија ја принудија на увоз на риба, ситуација што се влоши со влезот на Шпанија и Португалија во ЕУ, кои исто така влегоа во Заедницата како увозници на риба.⁹⁵⁰ Рибарскиот сектор, од друга страна е значаен сектор, бидејќи во него биле вработени 526.000 лица во 1997 година (поморски рибари, аквакултура, индустрија за преработка, комерцијализација, бродоградителство).

13.2. Услови за усвојување на заедничката политика

Со спогодбата од Хаг од 1976 година, а со примена од 1.01.1977 година, земјите членки решија да ги прошират границите на зоните за рибарење на 370 км (200 милји) во ширина од нивните брегови во Северното Море и Атлантикот. Уште една мерка која се донесе од страна на Судот на правдата во 1972 година беше таа за заштита на биолошките извори на морето, во којашто влегуваше одредувањето на квоти за ловење и ограничување на рибарењето во одредени зони, со внимание да нема дискриминација меѓу рибарите од земјите-членки.⁹⁵¹ Од 1.01.1979 година надлежноста за преземање мерки за заштита и припаѓа на Заедницата, меѓутоа во практика оваа надлежност за првпат се реализира во 1983 година, кога министрите за рибарство од 10 земји-членки на Заедницата ја донесоа Заедничката политика за рибарство. Во рамки на оваа политика се воспостави заеднички режим за заштита и одржлива експлоатација на изворите (2002) која предвидува мерки за ограничување на риболовот. Советот секоја година утврдува вкупна количина на улов на некои видови риби за целата Заедница. и ја распределува меѓу земјите членки (квоти) имајќи ги предвид склучените аранжмани со трети земји. Распределбата е заснована на

⁹⁴⁷ “European Social Network”, <https://www.esn-eu.org/news/towards-more-effective-and-efficient-european-social-fund>.

⁹⁴⁸ “Overview of CAP Reform 2014-2020, Agricultural Policy Perspective”, Brief 5, Brussels 2013, <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/performance-agricultural-policy/studies-and-reports/policy-analyses-and-briefs>.

⁹⁴⁹ European Commission, “The CAP at a Glance” 2018, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en.

⁹⁵⁰ Ж. Друезн, 473.

⁹⁵¹ *Ibid.*, 474.

критериуми како важноста на традиционалниот риболов како дејност, специфичните потреби на регионите кои посебно придонесуваат во риболовот и загубата на можностите за рибарење во водите на трети земји. Почитувањето на овие ограничувања е постигнато преку повеќе мерки, меѓу кои е значајна таа која определува престанок на риболов кога се квотите исполнети.⁹⁵² Утврдени се и прописи кои забрануваат ловење или го дозволуваат тоа ловење во некои делови од годината со цел да се заштитат мрестилиштата и зоните за репродукција. Советот 1998 година носи мерки и за заштита на делфините и други морски цицачи, со исклучок на Балтичкото Море.

Со спогодба на Советот од 1981 година се основа Заедничка организација на пазарот, која беше уредена со регулатива од 1999 година. Таа определува цени за повлекување (на производите), ориентациска цена на производите⁹⁵³ и референтна цена за трговија со трети земји. Таа исто така утврдува и норми за комерцијализација.

Комисијата води и **структурна политика** за риболовот која се состои од заеднички акции за подобрување и приспособување на структурите на риболовот. Комисијата ги одобрува повеќегодишните програми кои предвидуваат намалување на капацитетот на риболовот на земјите-членки, за риболовот да се усогласи со расположивите рибни извори, модернизација на бродовите и финансирање за опремување на пристаништата и инсталациите за аквакултурата. Оваа политика беше реформирана во 2002 година⁹⁵⁴ кога беа донесени повеќегодишни планови за обнова на најзагрозените видови риби, мерки за намалување на риболовот, уништување на рибарските бродови. Претходните фондови за овие активности беа заменети во 2007 година со Европскиот фонд за риболов со рамка од 3,85 милијарди евра за периодот 2007-2013 година.

Беше основана и Европска агенција за контрола на риболовот во 2005 година, со цел да изврши инспекција на риболовот, како и увозот, транспортот и истоварот на рибните производи.

13.3. Спогодби со трети земји

Заедницата склучува спогодни за риболов со трети земји со цел да им овозможи на рибарите од Заедницата да ловат риба во територијалните води на односните земји (Сенегал, Мадагаскар, Гвинеја и други) во замена за финансиски надомест⁹⁵⁵ или тарифни концесии (Канада). Заедницата во поново време склучува и нови типови на спогоби за риболов, со кои е предвидено основање на мешовити претпријатија составени од европски бродосопственици и бродосопственици на односните земји (Мароко).⁹⁵⁶

14. Ефекти и резултати на Заедничката земјоделска политика

⁹⁵² *Ibid.*, 475.

⁹⁵³ Ж. Друезн, 476.

⁹⁵⁴ *Ibid.*, 477.

⁹⁵⁵ *Ibid.*, 478.

⁹⁵⁶ *Ibid.*, 479.

Општа констатација е дека целите на Заедничката земјоделска политика во голема мера се постигнати. Зголемувањето на продуктивноста на земјоделството е значително. Ова влијаеше и на безбедноста на снабдувањето, односно преку економските цели беше постигната и политичката цел. Така, во 1962 година, Заедницата произведуваше само 80% од потрошувачката на храна, а во 1999 година 120%.⁹⁵⁷ Во овој период, стапката на автоснабдувањето или степенот на покриеност на земјоделската потрошувачка на населенето на Заедницата од европско потекло е над 100% за млекото и млечните производи, житните растенија, шеќерот, јајцата, виното и месото, освен говедското (кое ги задоволува европските потреби со 96%). Степенот на задоволеност на европските потреби од сопствено производство е под 100% само за оризот, свежото овошје, агрумите и растителните масла, освен маслиновото.⁹⁵⁸ Значаен аспект на Заедничката земјоделска политика беше приходот на земјоделците. Неговото вреднување наидува на потешкотии затоа што во нивниот приход можат да бидат содржани и извори од друго потекло, но сепак може да се констатира дека до 1974 година приходот на земјоделците растеше постојано,⁹⁵⁹ потоа имаме стагнации и падови, но сепак, следејќи го неговиот тренд во наредниот период, може да се констатира дека истиот се карактеризира со негов понатамошен раст (2005 година има 3,8% поголем земјоделски приход во однос на 2000-та година).⁹⁶⁰

15. Слабости или предизвици на земјоделството што се резултат на Заедничката земјоделска политика во ЕУ

Сумарните согледувања кои се однесуваат на ефектите на Заедничката земјоделска политика во неколку сфери се следниве:⁹⁶¹

Животната средина. Европа губи 970 милиони тони почва секоја година поради умерена или голема земјишна ерозија. Пестицидите и вештачките ѓубрива базирани на азот оставаат последици врз животот на растенијата и инсектите. Ова создава загуби во биодиверзитетот, што го загрозува синцирот на содејствотија во животната средина, вклучувајќи го негативниот одраз врз опрашувањето на многу земјоделски култури, загрозувајќи ги така идните приноси, создавајќи притоа намалување на бруто домашниот производ глобално од 3% годишно.⁹⁶² Храната и земјоделството придонесуваат со 30% од емисиите на стакленични гасови (јаглероден диоксид, метан). Притоа, 31% од земјиштето

⁹⁵⁷ *Ibid.*, 408.

⁹⁵⁸ Ж. Друезн, 408.

⁹⁵⁹ *Ibid.*, 409.

⁹⁶⁰ *Ibid.*, 410.

⁹⁶¹ Овој Извештај е составен како резултат на мислењата на 400 респонденти, во кои влегуваат земјоделци, претприемници со храна, активисти на невладини организации, научници, политичари, консултирани во период од 3 години. Извор: O.D. Schutter, *Towards a Common Food Policy for the European Union*, IPES-Food Report, 2019.

⁹⁶² O.D. Schutter, *Towards a Common Food Policy for the European Union*, IPES-Food Report, 2019, 15.

коешто ги задоволува европските потреби се наоѓа надвор од Европа. Европа увезува соја, говедско месо, кожа и други производи, кои за да се обезбедат, водат кон тоа илегално да се сечат тропските шуми, што ги зголемува емисиите на јагленородниот диоксид. Овие негативни состојби се зголемуваат со фактот што Европа губи 20% од храната што ја произвела, а за која вложила доста ресурси, што ја чини 143 милијарди евра на годишно ниво.⁹⁶³

Здравјето на европското население. Влијанијата врз животната средина и целокупниот систем на земјоделско производство претставува закана врз здравјето на населението на многу начини. Земјоделството е одговорно за 90% од емисиите на амонијак, којшто е најголем фактор на загадувањето на воздухот, што резултира во смрт на 400.000 Европјани секоја година. Антимикробиолошката отпорност и изложеност на хемикалиите што предизвикува ендокрини пореметувања, а до кои се доаѓа преку самата храна, пакувањето на храната и земјоделската контаминација на изворите на водата исто така создава здравствени проблеми. Концентрациите на пестициди во надземните води ги надминуваат квалитативните стандарди во неколку земји-членки.⁹⁶⁴ Системите на исхрана исто така влијаат на здравјето на населението преку промената на самиот начин или количество на исхрана. Преку 50% од европската популација се карактеризира со прекумерна тежина, а повеќе од 20% и со преголема дебелина или згоеност. Нездравата исхрана е главен фактор на ризик кој може да доведе до разни заболувања и зголемена смртност во Европа, и ги погодува многу поснажно посиромашните социјални слоеви во земјите на Европската Унија. Исто така, нездравата исхрана е одговорна за 49% од кардиоваскуларните болести, кои се и главна причина за смртноста во Европската Унија. Хроничните болести – често базирани на нездрава исхрана, претставуваат 70-80% од трошоците за здравствена заштита во ЕУ.⁹⁶⁵ Многу милиони лица користат нездрава или недоволна исхрана. Денеска, околу 25% Европјани се под ризик на сиромаштија или социјална исклученост. Во 2016 година, 43 милиони лица, или 9,1% од европската популација не биле во можност да си допуштат еден квалитетен оброк секој втор ден.⁹⁶⁶

Социоекономските аспекти. Секаде во светот, во тој контекст и во Европската Унија, при производството и трговијата со храна доаѓа до брза консолидација или концентрација на производно-трговските системи во мал број на субјекти и голема нерамнотежа на силите во овие дејности и гранки. Така, во 2011 година пет најголеми трговски компании во 13 земји-членки на Европската Унија имаа 60% удел во трговијата со храна во овие земји. Во тој контекст тие биле во можност да ги спуштат цените на прехранбените артикли што нашло одраз во економската позиција на сезонските работници – мигранти, вработените во трговијата со храна и самостојните испорачувачи на храната.⁹⁶⁷ Земјоделците исто така платиле висока цени на сите овие трендови, бидејќи

⁹⁶³ *Ibid.*

⁹⁶⁴ O.D. Schutter, 15.

⁹⁶⁵ *Ibid.*

⁹⁶⁶ *Ibid.*

⁹⁶⁷ *Ibid.*, 16.

трошоците на производство во периодот 2000-2010 се подигнале за 40%. Уделот на синцирот на храна (земјоделското производство на храна-индустриската преработка на храната-транспортот на прехранбени артикли-трговијата/продажбата на/ храната) во економијата на Европската Унија опаднал од 31% во 1995 година на 24% во 2005 и последните оценки се дека тој сега изнесува 21%. Во тој контекст, опстанокот на дел од земјоделските стопанства, особено малите е доведен во прашање. Во периодот помеѓу 2003 и 2013 секој четврти земјоделец во Европската Унија го напуштил земјоделството.⁹⁶⁸ Само 3% од земјоделските стопанства располагаат со 52% од земјоделските површини во ЕУ, а 20% од земјоделците добиваат 80% од вкупните средства што произлегуваат од Заедничката земјоделска политика на ЕУ. Во меѓувреме, повеќе од 100.000 хектари земјоделско земјиште во ЕУ се губи годишно во корист на урбани градежни цели (изградба на згради, улици, паркови на населени места) или за индустриски намени. Руралните состојби се влошуваат и поради стареењето на земјоделската популација – во 2013 година речиси половина од вкупното земјоделско население било на возраст од 55 години, а една четвртина било старо над 65 години.⁹⁶⁹ Ерозијата на традиционалните прехранбени производи и создавањето на новиот животен стил на населението создаваше промена на навиките врзани за подготовката и потрошувачката на храна и водеше кон тоа луѓето да го губат допирот со тоа како се произведува храна и со концептот на сезонскиот карактер на овошјето и зеленчукот. Луѓето ја губат и довербата во современите системи на производство на храна согледано преку фактот што 35% од нив не знаат каков квалитет им се нуди кога ја набавуваат храната во трговската мрежа и само 38% од нив им веруваат на производителите кога се запознаваат со информациите врзани за здравствените ризици при консумирањето на одредени видови на прехранбени производи.⁹⁷⁰

Резимативен осврт. Преовладувачките решенија на Заедничката земјоделска политика не успеале да ги усогласат различните аспекти (економски, социјален, еколошки) на земјоделскиот развој, така што овие често дејствувале меѓусебно спротивставени. Тековниот систем на производство на храна успеа во тоа да одржи ниски цени на историско ниво на прехранбените производи и во обезбедување на стабилна и обилна снабденост во трговската мрежа со овие производи. Сепак, и високата земјоделска продуктивност на ЕУ не успеала да ја искорени несигурноста при производството на храна ниту во ЕУ и уште помалку глобално, бидејќи зголеменото сегашно производство на храна претставува закана за идното такво производство со приноси што во овој момент достигнале плафон во одредени клучни региони. Неодржливите системи на производство на храна произлегуваат од тоа што ваквиот тип на сегашно производство го намалува биодиверзитетот (на пример запрашувачите), ја деградира почвата и квалитетот на водата и емитува стакленични гасови кои ја пореметуваат климата што негативно би се одразиле

⁹⁶⁸ *Ibid.*, 15.

⁹⁶⁹ O.D. Schutter, 17.

⁹⁷⁰ *Ibid.*

на идното земјоделско производство.⁹⁷¹ Креаторите на оваа политика на Заедницата се потpirале на високо специјализиран, индустријализиран, финасиски поддржан, стандардизиран и извозно ориентиран модел на земјоделство и производство на храна – модел којшто систематски генерирал негативни последици и скриени трошоци. Фокусот на ваквиот модел бил свртен кон технолошките, пазарните и индустриските промени, базирани на капацитетите на големите компании со синцири на опфатно снабдување кои допирале до голем број потрошувачи.⁹⁷² Истовремено, тековните поттикнувања за зачувување на ресурсите, зачувување и унапредување на биодиверзитет, зачувување на јагленородот и унапредување на јавното здравство не биле доволни да создадат иновативни начини на производство на храна. Ова создавало фундаментални пропусти во управувањето со производството на храна во коишто краткорочните приоритети и нараснатите човечки и економски трошоци не овозможиле водење на ефективни политики. Храната била сфатена како материјално добро, а не како социјално-еколошки систем кои бара демократско управување поради најширокиот општествен интерес.⁹⁷³ Извесен напредок е направен во насока на справување со некои предизвици во синцирот на активности при производството на храна, но нешто е постигнато на штета на некои други состојби во системот. На пример, извесен напредок е направен во намалување на синтетичките инпути, но целосната употреба на пестицидите продолжува да се зголемува во некои европски држави. Целокупната употреба на ниво на ЕУ на вештачките ѓубрива базирани на азот и фосфати, што се главна причина за еутрофикација (губење на кислородот во водата во природните средини со што се намалува биодиверзитетот во екосистемот), е зголемена за 6% во периодот помеѓу 2012 и 2015 година.⁹⁷⁴ Во меѓувреме, во ЕУ се зголемува увозот на храна од некои делови на светот каде што производството на храна се базира на поголемо количество на стакленични гасови споредено со производството на храна во ЕУ, значи посредно ЕУ поттикнува поголеми емисии на стакленични гасови во светот. Просечните приходи на земјоделските стопанства во ЕУ сега се во нагорен тренд, но тоа е постигнато по цена што многу мали земјоделци престанале да се занимаваат со земјоделство, или што некои други помали поседници биле апсорбирани од поголемите земјоделски стопанственици. Исто така, се зголемиле разликите помеѓу земјоделските производители од различни земји-членки на ЕУ, пример, француските земјоделци во 2016 година имале приходи една третина пониски од минималната плата во Франција.⁹⁷⁵

16. Идни реформи во прехранбената политика на Европската Унија

⁹⁷¹ *Ibid.*, 19.

⁹⁷² *Ibid.*, 20.

⁹⁷³ O.D. Schutter, 20.

⁹⁷⁴ *Ibid.*, 19

⁹⁷⁵ *Ibid.*, 19

Потребата да се усвои нов приод на интегрирано управување со системот на храна, произлезен од ограничувањата на Заедничката земјоделска политика на ЕУ, во кој најбитни беа спротивставените цели и трошковните неефикасности, беше идентификуван од институциите на Европската Унија и други инволвирани субјекти. Во 2016 година, Европскиот Комитет за економски и социјални прашања се заложил за сеопфатна прехранбена политика на ЕУ која би се водела на сите политички нивоа на управување – локално, регионално, национално и ЕУ. Комитетот за земјоделски истражувања на Европската Унија ја идентификуваше оваа интеграција како транзиција кон одржлив систем на прехранбена политика.⁹⁷⁶ Во линија со нараснатиот консензус за интегрирано управување на овој систем во форма на Заедничка прехранбена политика, формулирани се нејзините политики и цели. Политиките кои би биле водени се базираат на тоа да се стави крај на спротивставените цели и трошковните неефикасности,⁹⁷⁷ долгорочните стратегии на осмисленост и интегрирано дејствување да ги заменат краткорочните размислувања⁹⁷⁸ и да воведат партиципација во осмислувањето и имплементирањето на овие политики од страна на повеќе политички субјекти. Концепцијата на идната Заедничка прехранбена политика ги опфаќа следниве одржливи развојни цели:

- “1.Обезбедување пристап до земја, вода и незагадена почва
- 2.Обнова на здрави екосистеми, отпорни на климатските промени
- 3.Промовирање на доволна, здрава и одржлива исхрана за сите
- 4.Изградба на поповолни, пократки и почисти синџири на снабдување со храна
- 5.Ставање на трговијата во служба на одржливиот развој.”⁹⁷⁹

17. Заклучни согледувања

Анализата на регулативата врзана за Заедничката земјоделска политика, статистичките податоци за движењата во секторот на храна во ЕУ и емпириските научни истражувања кои ги анализираат постигнатите резултати од дејствувањето на сите делови на оваа политика упатуваат на следниве заклучоци.

1.Мотив за развој на секторот за храна. Секторот за храна е опфатен, и покрај земјоделството или производство на храна ја опфаќа и нејзината преработка или индустријата, транспортот, трговијата, науката, стручните институции, образованието, животната средина, инфраструктурата, итн. Со тоа, и бројот на вработени лица во сите овие делови врзани за производството, преработката, квалитетот, транспортот и комерцијализацијата на храната е значителен, опфаќа 9.7 милиони земјоделци во 2016 година, а вкупниот број професионално ангажирани лица кои влегуваат во секторот на храна изнесува 44 милиони, како што и севкупните економски ефекти од процесирањето

⁹⁷⁶ *Ibid.*, 20.

⁹⁷⁷ *Ibid.*, 22.

⁹⁷⁸ O.D. Schutter, 25.

⁹⁷⁹ *Ibid.*, 29.

на сите овие дејности и гранки се значителен дел од севкупната економија на Европската Унија. Со оглед на тоа што земјоделството е базичната дејност или основа на целиот систем на храна, на која сите други дејности и гранки се надградуваат, а имајќи ја предвид неговата чувствителност како дејност, бидејќи зависи од климатските, педолошките, еколошките и други околности, како и од конкуренцијата на голем број економии во светот, со што се доведува во прашање доходноста на оваа дејност, сето ова наметнува потреба од државен интервенционизам, или интервенционизам на институционалните структури на Европската Унија во земјоделството. Интервенционизмот, или разните мерки и финансиската помош на европските институции, би влијаел на зголемувањето на рентабилноста и профитабилноста во земјоделството, што би ја одржало како економска дејност, затоа што од непрофитабилните дејности капиталот како и вработените се селат во попрофитабилните дејности, а намалениот капацитет на земјоделството би го намалил капацитетот и на целокупната надградба на секторот за храна, особено на прехранбената индустрија, со сите негативни економски импликации што тоа ги носи. Така што, тука лежи првиот силен мотив за водењето на заедничката земјоделска политика во Европската Унија.

Европа е големо подрачје и доколку се доведе до увоз на храна, значи доколку со своето намалено производство ја зголеми побарувачката на храна на светско ниво, може таквата поставеност да влијае на порастот на цените на некои прехранбени производи, па овие повисоки цени можат негативно да влијаат на стандардот на одредени социјални слоеви, а од друга страна ЕУ може да се соочи со увоз на храна која не ги задоволува современите стандарди на квалитет. Тоа ја претставува втората силна мотивација ЕУ да го одржи земјоделството во кондиција, односно да ја избегне зависноста од други држави. Ваквата мотивација води кон осмислен концепт на развојот на земјоделството од страна на Заедницата, олицетворен во Заедничката земјоделска политика.

2.Карактеристики. Карактеристиките на Заедничката земјоделска политика на Европската Унија се специфични, каков што е и карактерот на Европската Унија. Нивната анализа би требало да продуцира аргументи за ефективноста на Заедничката земјоделска политика. Таа ги поседува следниве карактеристики:

2.1.Широк дијапазон на цели. Од самиот почеток, од 1962 година Заедницата, преку Заедничката земјоделска политика е фокусирана на неколку групи круцијални цели. Едните се економските цели, содржани во тенденцијата да се зголеми продуктивноста на земјоделството преку оптимално користење на производните фактори, во периодот кога се тежи преку процесот на технолошки развој и понатамошна индустријализација да се развие економијата на земјите членки на Заедницата. Вторите цели се тие од социјална природа, да обезбедат вработените во земјоделството да имаат пристојни приходи, а на населението да му понудат производи по разумни, значи достапни цени. Ова води и кон политичката цел на независност на европските држави од другите држави во светот во производството на храна. Подоцна, како цел ќе се појави и зачувувањето и заштитата на животната средина или идентификување на мерки кои би требало да ги применат

земјоделските стопанства насочени кон тоа да ја подобрат животната средина таму каде што се произведува храна. Целите ја наметнуваат **економската филозофија** на функционирањето и развојот на земјоделството, што подразбира симбиоза на либерално дејствување на пазарот и државен интервенционизам.

2.2.Преферентност на задоволување на потребите со храна во рамки на Заедницата. Принципите на преферентност даваат предност прехранбените потреби на населението на Заедницата да се задоволуваат со земјоделски производи со потекло од Заедницата.

2.3.Сеопфатност на политики, инструменти и мерки. Заедничката земјоделска политика е базирана на множество политики, инструменти и мерки од економска, социјална и еколошка природа.

Во рамките на оваа политика се застапени следниве **макроекономски политики и инструменти. Фискалната политика**, преку данокот на увоз, кој го заштитува нивото на цените по кои земјоделските производи од домашните производители им се испорачуваат на потрошувачите од земјите членки на ЕУ, со што им се обезбедува поволна позиција на домашните земјоделски производители при конкуренцијата во однос на странските производители. **Надворешнотрговската политика**, која преку субвенции обезбедува подигање на конкурентноста на ЕУ земјоделски производители во однос на странските производители, обезбедувајќи зголемен извоз на земјоделските производи вон земјите на ЕУ, и **царини**, со кои се штити домашното производство. Преку **макроекономската политика на цени**, индикативни, интервентни и праговни, што ги определува заедницата за некои производи и обезбедување гарантиран откуп на производи од страна на Заедницата за оние производи кои земјоделците не можат да ги продадат, ЕУ им обезбедува на земјоделците економска сигурност во производниот процес.

ЕУ води **микроекономски политики**, пред се преку вториот столб на ЗЗП, руралниот развој, кои имаат за цел да ја подигнат продуктивноста на земјоделските производители преку мерки како што се организациска и финансиска поддршка на земјоделците во разни облици на нивно образование, обуки, научни истражувања, иновации, реструктурирање, модернизација и слично.

ЕУ води **социјална политика** преку директните плаќања /по производ и хектар/, покасно по хектар од страна на Заедницата, со што се зголемуваат приходите на земјоделците, и нивното дејствување го прават доходно, со што земјоделците се мотивираат да не го напуштат земјоделството. Во овој контекст е и доброволната двојна поддршка со која и земјите-членки добиваат можност да вршат дополнителни исплаќања за поединечни земјоделски производи, со што земјоделците од различни земји добиваат дополнителен приход по основ на земјоделска активност, со базична социјална позадина, но со што во извесна мера се зголемува и нивната конкурентна способност

ЕУ води и **политика на зачувување и заштита на животната средина** преку условите што земјоделците треба да ги исполнат за да го оствараат правото на директните плаќања од страна на Заедницата и во економски фокусираните подрачја, каде помошта

што ја доделува Заедницата се врзува за зеленото плаќање, во двата случаја примена на мерки кои се насочени кон заштита на почвата, водата и воздухот од загадување и зачувување на биодиверзитетот.

2.4. Сеопфатност на корисници. Заедничката земјоделска политика се води во однос на сите видови на земјоделски стопанства, и тоа следниве:

а) Земјоделци со поголеми поседи. Се стимулираат земјоделски економии каде што највеќе и најрационално може да се примени земјоделската механизација и агротехнички средства и каде најоптимално може да се искористи работната рака, а тоа се поголемите поседи, со што се стимулира тип на земјоделство кое може да обезбеди поголема продуктивност и конкурентноста на пазарот.

б) Младите земјоделци, значи поттик, или финансиска поддршка за помлади лица да отпочнат да се занимаваат со земјоделство.

в) Помалите земјоделци, каде преку формите на **редистрибутивното (прераспределено) плаќање** во некои земји-членки на Унијата тие можат да добијат финансиска помош по хектар, но со одредени ограничувања и во помал износ по хектар во однос на земјоделците со големите поседи

г) Поддршка на регионите со природни ограничувања, значи дополнителни средства за земјоделците кои имаат поседи во региони со природни и други специфични ограничувања, за чија поддршка служат комплементарно и фондовите на Заедницата и националните фондови на земјите членки.

2.5. Постоене на широка мрежа на институции, органи и агенции кои носат одлуки за системот, на што претходи нивна анализа на состојбите и активен однос кон нивно перманентно подобрување. Заедничката земјоделска политика е политика која ја осмислуваат и имплементираат во содејство Комисијата, како извршен орган и Советот на Европа, како законодавен орган, со консултативна улога на Парламентот и управните органи на заедничките организации на пазарот по поединечни или група на земјоделски производи, како и бројни асоцијации и агенции во областа на земјоделството, делувајќи по специфични прашања на земјоделското производство и политика.

2.6. Комплементарност при дејствување или поделба на надлежности помеѓу институциите и органите на ЕУ и националните институции и органи на земјите членки во осмислувањето и спроведувањето на Заедничката земјоделска политика.

Сложеноста на Заедничката земјоделска политика и разните земјоделски специфики на земјите членки ја наметнуваат потребата и овозможуваат заедничко дејствување на институциите и органите на Европската Унија и тие на национално ниво на земјите – членки за да се постигне поголема функционалност на земјоделската политика, но во која поголеми надлежности има Заедницата. Таков е случајот со определување на цените, кога за цените на земјоделските производи во фазата на производството и трговијата на големо одлучува Заедницата, а за цените на земјоделските производи во малопродажбата и продажбата на потрошувачите одлучуваат земјите членки, и при финансирањето, кое во пресудна мера потекнува од Заедницата, но каде во

некои случаи како финансиери се јавуваат и земјите членки, како што е поддршката за подрачјата со природни ограничувања каде што заеднички финансиери се Заедницата и земјите членки, или како во случајот на двојното плаќање и редистрибутивно плаќање за помалите земјоделци, кога како финансиери се јавуваат само земјите членки.

2.7. Финансиска доволност на системот. Најголемиот дел од заедничките средства на ЕУ одат за поддршка на производството на храна, содржани во фондовите за исклучива земјоделска намена – Европскиот земјоделски фонд и Европскиот фонд за рурален развој, како и дел од средствата на другите ЕУ фондови – Европскиот фонд за регионален развој и Европскиот фонд за општествен развој, поддржани од фондовите за земјоделски намени на земјите членки. Овие фондови обезбедуваат во претежност соодветни или доволни средства за остварување на целите на Заедничката земјоделска политика.

2.8. Развојност и флексибилност на концептот. Концептот е насочен кон тоа да ги следи економските и пошироките општествени промени и да се прилагодува на нив. Еклатантен пример е промената на стратегијата на земјоделски развој кога со интервентните цени се создаваат вишоци на производи, истите да се намалуваат преку намалување на интервентните цени на земјоделските производи со цел земјоделците да се мотивираат да преферираат пласман на нивните производи на пазарот, а не државен откуп на нивните производи, при што Заедницата обезбедува надомест на загубите или поголема доходност на земјоделците преку директните плаќања (по хектар). Исто е и со воведувањето на еколошката компонента при земјоделското стопанисување или финансиска мотивација земјоделците со разни мерки да го намалат ефектот на стакленичните гасови или преголемата употреба на азотни и фосфорни вештачки ѓубрива, штетни по животната средина.

3. Ефективноста на Заедничката земјоделска политика

Заедничката земјоделска политика може да се оцени во претежност како ефективна или успешна во однос на остварувањето на поставените цели. Но системот е сложен, некои процеси се противречни и во рамки на една компонента и меѓу различните компоненти на системот, со тоа и резултатите или ефектите од водењето на оваа политика не се еднозначни, но нивната резултанта може да се окарактеризира позитивно. Поконкретно, најбитните економски цели се постигнати со тоа што има пораст на производството од 80% задоволност на потребите во Заедницата во 1962 до 120% во 1999 година, а тоа и понатаму расте и е извозно ориентирано. Економско-социјалните цели се постигнати со тоа што има пораст на приходите на земјоделците, постојан раст до 1974 година, понатаму се карактеризира со амплитуди, но сепак расте и во наредниот период. Социјалните цели се во значајна мера остварени со тоа што има релативно евтино производство, што е социјален интерес за населението во целост и особено за посиромашните слоеви, иако најсиромашните слоеви се соочуваат и во овој период со извесни проблеми со задоволност со храна согласно современите стандарди. Во

социоекономскиот дел, покрај главните тенденции на пораст на земјоделското производство се појавуваат и некои спротивставени процеси онака како што се проектирани во целите, а тоа е намалувањето на бројот на земјоделците, особено се намалуваат малите земјоделски стопанства, што произлегува од иманентноста на развојните производни процеси, кои се карактеризираат со перманентен технолошки развој, односно намалување на потребата од работна сила, а и Заедничката земјоделска политика дава повеќе стимуланти за поголемите економски стопанства во однос на малите, што води кон економска концентрација, затоа што така се стигнува до попродуктивно производство, базирано на порационално и поекономично користење на земјоделската механизација и примена на агротехничките средства. Политичката цел е остварена со тоа што е обезбедена прехранбена независност на европското население наспроти трети земји, тоа не ја негира потребата Европа да увезува одредени количества храна, но таа е и голем извозник на храна, што е во согласност со сите современи економски текови на производство, потрошувачка и размена на производи. Заедничката земјоделска политика била ефективна и од финансиски аспект, бидејќи била остварена на ниво на Заедницата со мал удел од националниот доход или подоцна бруто општествениот производ на Заедницата, во последниот период со 0,37% од вкупниот БДП, со што не влијаела негативно на другите општествени текови и состојби во Заедницата, значи не барала за развој на земјоделството да се прелеваат големи средства од другите дејности на Заедницата, како индустријата или градежништвото, кои би можеле да ја загорзат нивната конкурентна способност на домашниот и светскиот пазар.

Емпириските анализи упатуваат на загуба на земјоделско земјиште во периодот на водењето на Заедничката земјоделска политика. Кога истата почнува да се спроведува, од 1962 година, активен е процесот на интензивна индустријализација во западноевропските држави, што претпоставува изградба на индустриски објекти и инфраструктура на претходно земјоделско земјиште. Процесите на индустријализација, но и на целокупниот општествен развој водат кон понатамошна урбанизација. Зголемениот број на население преку природен прираст или механички прилив, како и зголемениот стандард на населението тежи кон зголемување на станбениот фонд и нови урбани стандарди кои наметнуваат поголеми просторни барања, и тоа се околности што го намалуваат земјоделското земјиште, само што овие процеси не се дел од земјоделските политики на Заедницата, се дел од поширокиот економски и општествен контекст. Самата Заедничка земјоделска политика во својот подоцнежен тек го внесува како цел и зачувувањето и заштитата на животната средина во рамки на земјоделските производни процеси. Тука, во содржината на овие цели можат да постојат спротивставени тенденции, имено примената на еколошките мерки и стандарди во земјоделското производство може да влијае на намалување на приносите, што е ситуација во која на социоекономската страна и се давала предност, значи ЗЗП во тој дел не пројавила доволна ефективност, па земјите се соочиле со штетни последици по загадувањето на природната средина во сите медиуми врзани за земјоделството, односно почвата, водата, воздухот и биодиверзитетот.

Апострофијарќи ја уште еднаш претежната успешност на Заедничката земјоделска политика би требало да се сумираат факторите на кои таа се базира. Оваа политика е студиозно и системски осмислена и реализирана, што наоѓа одраз во јасно поставените функционални цели во различни сфери на општественото дејствување, во сеопфатноста на политиките и мерките во сите нејзини компоненти во кои влегуваат економската, социјалната и еколошката компонента, во широкиот опфат на корисници на средствата за односните намени, во развојноста и флексибилноста на концептот, во преферентната поставеност на економските интереси на производителите и населението на Европската Унија во однос на трети лица, во постоењето на широка и разгранета мрежа на политички институции и органи и стручни и научни организации кои поседуваат значително ниво на компетентност во однос на конкретната материја, во комплементарното дејствување на институциите на јавната власт на Заедницата и земјите членки и во финансиската доволност за остварување на содржините на оваа политика.

Европската Унија сè уште не стигнала до концепт на одржливо производство на храна, затоа што еколошките фактори би можеле да донесат одредени ограничувања во производството на храна, за што постои свест и подготвеност за реформа на начинот на производството, што ќе биде предмет на идната определба на релевантните субјекти во Заедницата.

ТЕМА 2: ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

1. Природни услови и карактеристики на земјоделската дејност во Република Северна Македонија и потребата од водење земјоделска политика

Глобалните релјефни карактеристики на РСМ се однесуваат на површината на територијата на РСМ која изнесува 25.713 км², од кои 857 км² се водена површина. Територијата на земјата е во најголем дел планинска (79% од вкупната површина), останатиот дел се низини (19%) и природни езера, кои се 2% од вкупната површина. Водните тела во РС Македонија ги сочинуваат три природни, 15 вештачки и 25 глечерски езера, како и 4.410 речни извори на вода, од кои околу 1.100 се поголеми извори.⁹⁸⁰ Што се однесува до почвените и климатските карактеристики на државата, според вариететот на почвените карактеристики, Македонија ги содржи речиси сите почви кои се наоѓаат во Европа. Планините се составени од неваровнички карпи, вклучувајќи кварцит и силикат, како и варовнички карпи во вид на чист варовник, мермер и доломити.⁹⁸¹ “Басените се составени од лесни седименти и мала количина на млади вулкански карпи. Ридските

⁹⁸⁰ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 13.

⁹⁸¹ *Ibid.*, 15.

терени покрај водените басени се составени од морски и езерски седименти. Косиот терен се состои од колувијални и флувиоглацијални депозити”.⁹⁸²

Како резултат на географската положба и топографија, климата во Република Северна Македонија спаѓа во три различни групи: континентална, планинска и медитеранска, при што генерално доминира континенталната клима која се одликува со релативно студени и влажни зими и топли и суви лета. Врнежите се нередовни и во мали количества низ целата земја, односно во просек годишните врнежи изнесуваат 733 мм.,⁹⁸³ што е под просекот на врнежи над земјиштето во целиот свет кој изнесува 990 мм.⁹⁸⁴ Планинската клима се карактеризира со постудено време и во летниот и во зимскиот период во однос на континенталната клима и поголеми врнежи.⁹⁸⁵ Оваа клима е карактеристична за планинските масиви или за пределите над шумскиот појас. Средното годишно количество на врнежи во планините на РС Македонија е 1.000-1.500 мм, а во котлините 600-700 мм. “Овие услови често резултираат со недоволно количество на врнежи што во комбинација со доцните пролетни мразови и удари од град се ограничувачки фактор за интензивно земјоделско производство на отворено во овој регион”.⁹⁸⁶ Медитеранската клима е карактеристична за јужните делови на земјата, а по текот на реката Вардар достига и до Скопје. Оваа клима се карактеризира со долги и суви лета и благи и врнежливи зими, при што просечните годишни врнежи од дожд се прилично ниски односно помалку од 500 мм.⁹⁸⁷

1.1. Структура на вкупното и структура на земјоделското земјиште во Република Северна Македонија

1.1.1. Структура на вкупното земјиште во РС Македонија

Земјиштето во Република Македонија ги има следниве карактеристики:

Табела 1: Територијата на Република Македонија

	Ха (000)	% од вкупната територија
1. Вкупно земјиште	2.461	98,0
1.1. Земјоделско земјиште	1.261	50,1

⁹⁸² *Ibid.*

⁹⁸³ *Ibid.*

⁹⁸⁴ “Average precipitation in depth (mm per year)”, <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.PRCP.MM>.

⁹⁸⁵ Mountain Climate, <https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/mountain-climate>.

⁹⁸⁶ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 15.

⁹⁸⁷ *Ibid.*

1.2.Шумско земјиште	1.092	44,3
1.3.Останато	108	4,4
2.Водни текови вклучително и езерата	56	2,0
Вкупна територија	2.517	100,0

Извор: Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој, Скопје, 2014, стр.14.

Табела 2: Површини по висински зони во Република Македонија

Висинска зона	Површина во км2	%
До 200 метра	744,10	2,89
200-500	5.769,10	22,44
500-1000	11.317,32	44,01
1000-1500	5.741,68	22,33
1500-2000	1.786,54	6,95
Над 2000	354,26	1,38
Вкупно	25.713,00	100,00

Извор: МЗШВ, Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој, Скопје, 2014, стр.15.

1.1.2. Структура на земјоделското земјиште во РС Македонија

Земјоделското земјиште може да биде нива, градина, овоштарник, лозје, маслинарник, долгогодишни насади, ливади, пасишта, мочуришта, трстици, рибници, како и друго земјиште кое се користи или не се користи (необработливо земјиште), а кое со примена на агротехнички или агромелиоративни мерки може да се оспособи за земјоделско производство.⁹⁸⁸

Табела 3: Површина на земјоделското земјиште во Република Македонија (во 000 ха) 2018

1.Земјоделско земјиште, од кое	1.264	100,00 (%)
1.1.Обработливо земјиште, од кое	519	41,14 (%)
1.1.1.Ораници и бавчи	418	33,15 (%)
1.1.2.Овоштарници	17	1,34 (%)

⁹⁸⁸ Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, од 135/07 до 39/14, чл.5.

1.1.3.Лозови насади	24	1,90 (%)
1.1.4.Ливади	60	4,75 (%)
1.2.Пасишта	744	58,86 (%)

Извор: Статистички годишник на Република Северна Македонија 2019, Државен завод за статистика, Скопје, стр.456.

Според статистичките податоци за 2018 година, 1.264 илјади хектари или околу 50% од вкупната територија на Република Македонија е категоризирана како земјоделско земјиште, најголемиот дел или околу 60% се пасишта, а околу 40% е обработливо земјиште, во кое најголем дел се ораниците и бавчите (околу 80%). Житните култури се одгледуваат на околу 40% од површината под ораница.⁹⁸⁹

1.1.3.Потсекторска производна структура на земјоделството

Република Северна Македонија ја има следната потсекторска производна структура:

Табела 4: Учество на поединечни производи во вредноста на земјоделското производство во 2018 година

Потсектори	2018 (%)
Растително производство	72,18
Жита	6,69
Индустриски растенија	6,61
Фуражни растенија	8,23
Градинарски производи	36,44
Компири	3,11
Овошје	8,15
Вино	2,95
Добиточно производство	27,31
Добиток	11,79
Добиточни производи	15,52
Производство на земјоделски производи	99,59

⁹⁸⁹ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 13.

Услуги во земјоделството	0,41
Земјоделско производство	100,0

Извор: Статистички годишник на Република Северна Македонија 2019, Државен завод за статистика, Скопје, 2019, стр.470.

Како што може да се согледа од горната табела, растителното производство доминира во вредноста на земјоделското производство со просечно учество во зависност од годината од 72,2 до 74,5 % или околу $\frac{3}{4}$ во вкупната вредност. Остатокот или 25 % (1/4) отпаѓа на добиточното производство, додека многу мал дел (околу 0,4%) опфаќаат услугите во земјоделството. Во вкупното земјоделско производство и особено во вкупното растително производство доминира производството на градинарските култури (домати, пиперки, зелка, и др.).

1.1.4. Просечна големина на обработливото по земјоделско стопанство

Просечната големина на обработливото земјиште по земјоделско стопанство во 2012 година е 1,85 ха земјоделско земјиште, поголемо во однос на 2007 година, кога тоа изнесувало 1,37 ха. Тоа е далеку помало во однос на европскиот просек, кој е околу 50 ха.⁹⁹⁰

Табела 5: Структура на земјоделските стопанства според површината којашто ја обработуваат (големина на земјишните поседи) /во %/

До 1 ха	58,5
1-2 ха	20,0
2-3 ха	9,9
3-5 ха	7,4
5-10 ха	3,1
Над 10 ха	1,1
Вкупно	100,0

Извор: МЗШВ, Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој, Скопје, 2014, стр.17.

Од горниот приказ произлегува дека најголемиот дел од земјоделските стопанствата (58,5%) имаат најмали земјоделски парцели, помали од 1 хектар, а бројот на

⁹⁹⁰ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 16.

земјоделските стопанства кои имаат најголеми земјоделски парцели од над 10 ха е изразито мал и изнесува 1,1 % од вкупните земјоделски стопанства.

1.2. Значењето на земјоделската политика за земјоделството и целокупната економија на Република Северна Македонија

Земјоделството како економска дејност во Република Северна Македонија, се разликува од останатите економски дејности по следниве специфики:

-Земјоделството зависи од временските, климатските и биохемиските промени повеќе од сите други економски дејности. Овие промени можат битно или целосно да го уништат родот и земјоделските производители да останат без средства за егзистенција во одреден пократок или подолг период.

-Земјоделството зависи во голема мера од релјефните, педолошките и климатските услови, при што земјите со подобри природни услови можат да создадат висока конкурентност на македонскиот пазар на земјоделски производи, како и земјите што можат да остварат повисоко технолошко ниво на развој во земјоделството, што може негативно да влијае на вкупниот капацитет на македонското земјоделство од една страна и да влијае на приходите на земјоделците, така што приходите на земјоделците можат да бидат ниски и нестимулативни за понатамошно производство.

-Земјоделството во помалку развиена држава како Република Северна Македонија има поголем удел во бруто домашниот производ и поголема стапка на вработеност во дејноста во споредба со развиените држави. Така, земјоделството во Република Македонија вработува 18% лица со полна вработеност од вкупно вработените во РМ, но има и значителен број лица со делумна вработеност и одреден број неформално вработени, Земјоделството учествува со околу 10% во вкупниот БДП на РМ.⁹⁹¹ Агроиндустријата, чија основа е земјоделството, учествува со 19% од вкупниот број вработени во индустријата. Земјоделскиот извоз е околу 10% од вкупниот извоз на РМ.⁹⁹² Други економски активности врзани за земјоделството се тие поврзани со подготовката, преработката и пакувањето на прехранбените артикли, како и со нивното складирање, транспортирање и трговија, кои битно ја зголемуваат вработеноста во државата и имаат значително учество во националниот бруто домашен производ. Затоа, земјоделството има потреба од поддршка од страна на државата, односно од збир од мерки и инструменти на економска, социјална, инфраструктурна, стручна, организациска и еколошка помош и финансиска поддршка за нивна реализација, што би ги подобриле условите за стопанисување во земјоделството, со тоа и материјалната состојба и сигурност на производителите и нивната мотивација за производство, со што на ниво на национална

⁹⁹¹ За споредба, во Данска учеството на приходот од земјоделството во вкупниот бруто национален производ во периодот 2010-2019 е просечно 1,3% (Извор: Denmark, GDP share of Agriculture, Business and Economic Data for 200 countries, World Bank 2020), а вработеноста во земјоделството во вкупната вработеност за периодот 2010-2020 е 2,4% (Извор: Denmark, Employment in Agriculture, Trading Economics, World Bank, 2021).

⁹⁹² World Bank, *North Macedonia Agriculture Modernization Project*, 2020, 8.

економија се остварува битно поголем бруто домашен производ. Земјоделска политика се води и во многу други развиени и средно развиени држави во светот (САД, земјите на ЕУ и други) што упатува на нејзиното значење и дава позитивни резултати во секторот на храна.

2. Историски развој на земјоделската политика на територијата на денешна Република Северна Македонија

Земјоделството е важна стопанска дејност на територијата на денешна Република Северна Македонија во целиот период на нејзината современа историја, а тоа е периодот од завршувањето на Првата светска војна (1918) до денес, па сите државни власти воделе земјоделска политика во различни форми и раличен обем. Најосновните карактеристики на односните земјоделски политики ќе бидат прикажани во следниот историски осврт.

2.1. Земјоделската политика во Македонија меѓу двете светски војни (1918-1941)

Во периодот кога територијата на Република Северна Македонија била дел од првата Југославија (1918-1941)⁹⁹³, севкупната економска политика се карактеризира со протекционизам или заштита на земјоделското производство и прехранбената индустрија, преку мерки на царинската и вонцаринската заштита.⁹⁹⁴

2.2. Земјоделската политика во Народна (Социјалистичка) Република Македонија (1945-1991)

Во втората Југославија, чиј дел е и Република Македонија како федеративна единка, а тоа е периодот од завршувањето на Втората светска војна (1945 година) до добивањето државна самостојност (1991), покрај економскиот протекционизам се воведуваат разни промени во земјоделството, со кои првен се воведува колективизација на земјоделските поседе, па по нејзиниот неуспех во 1953 година, се воведува земјишен максимум на приватните земјоделски имоти од 10 ха.⁹⁹⁵ Во овој период се изградени системи за наводнување на околу 173.000 хектари или околу 42,25% од вкупните површини за наводнување, особено по 1957, а помал број се изградени околу 1990 година. Од 1991 година почнува и процесот на нивна рехабилитација.⁹⁹⁶ Во последните децении од повоената Југославија се води и посебна земјоделска политика која содржи разни видови поттикнувања и производни олеснувања за земјоделците, како што се од

⁹⁹³ Оваа држава во периодот 1918-1929 се именува како СХС (Кралевина на Србите, Хрватите и Словенците), а од 1929-1941 како Југославија.

⁹⁹⁴ ur. N. Gazevic, *Vojna Enciklopedija, Redakcija Vojne Enciklopedije*, tom 4, Beograd 1972, 124.

⁹⁹⁵ И. Тодоровски, *Влијанието на државата врз процесирањето на стопанските субјекти*, НИП “Глобус”, Скопје 1997, 14.

⁹⁹⁶ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 39.

државата обезбедувани средства за регрес на вештачки ѓубрива, средства за заштита на растенијата и квалитетно сортно семе⁹⁹⁷ и регрес на дел од каматите на кредитите кои се користат за одредени намени во земјоделството.⁹⁹⁸ Во поглед на непосредната помош на земјоделците, оваа политика е мала по опфат и со релативно мали државни финансиски средства наменети за реализација на нејзините цели.

2.3. Земјоделската политика во Република Македонија во почетниот дел од транзицијата (1991-2001)

По политичкото осамостојувањето на Република Македонија (1991/1992) година, земјоделската политика задржува дел од економските карактеристики на подоцнежната повоена Југославија, како што е економскиот протекционизам во земјоделството, и ја воведува во таа категорија и прехранбената индустрија, како дејност која е стопански комплементарна со земјоделството, но битно ги проширува ситуациите и модусите на поттикнување на земјоделското производство и помош на земјоделските производители. Имено, во почетниот период од осамостојувањето, Република Македонија ја презеде целокупната регулатива на СФРЈ со кои се регулираа надворешнотрговските односи релевантни за земјоделството (царинската и вонцаринската заштита) и државната помош на земјоделството, а кои ги содржеа основите на земјоделската политика. Меѓутоа, веднаш потоа, Република Македонија, после одредени модификации на југословенската царинска регулатива или законски измени и дополнувања ја промени царинската тарифа на одредени артикли⁹⁹⁹ и вовеле посебни такси на увезените стоки.¹⁰⁰⁰ Значи, Република Македонија донесе сопствено законодавство, кое од една страна го зачува економскиот протекционизам на земјоделството и прехранбената индустрија, но вовеле значајни промени во другиот дел од земјоделската политика, каде голем опфат на ситуации беа регулирани и земјоделските производители беа економски стимулирани. Така, со првиот Закон за царинската тарифа на Република Македонија од 1996 година,¹⁰⁰¹ за земјоделските производи беа воведени високи царински давачки, и тоа за грашокот, гравот,¹⁰⁰² грозјето, природниот мед овие беа 60% од основната вредност на стоката.¹⁰⁰³ На повеќето земјоделски и прехранбени производи се плаќаше покрај царина и посебен данок на увоз на земјоделски производи определен од Владата на РМ,¹⁰⁰⁴ кој претставуваше разлика помеѓу увозната цена зголемена за износот на царините и просечната цена на

⁹⁹⁷ Закон за обезбедување средства за регрес на вештачки ѓубрива, средства за заштита на растенијата и квалитетно сортно семе, *Службен лист на СФР Југославија*, 13/86, чл. 7.

⁹⁹⁸ Закон за привремени мерки регрес на дел од каматите кои се користат за одредени намени во земјоделството, *Службен лист на СФР Југославија*, 61/90, чл.11.

⁹⁹⁹ Закон за царините, *Службен весник на Република Македонија*, 20/93, чл.18. и ИД 63/95, чл 3.

¹⁰⁰⁰ Закон за посебна такса на увезените стоки, *Службен весник на Република Македонија*, 34/92, чл. 2.и ИД 70/94, чл. 2.

¹⁰⁰¹ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 38/96.

¹⁰⁰² Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 38/1996, глава 7.

¹⁰⁰³ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 38/1996, глава 8.

¹⁰⁰⁴ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, Скопје, 38/1996, чл.1.

домашниот пазар,¹⁰⁰⁵ а беше воведен заради заштита на домашното производство на земјоделски и прехранбени производи и обезбедување стабилност на пазарот со тие производи.¹⁰⁰⁶ Со тоа, земјоделските производи добија двојна или зголемена заштита, така што зелката, кромидот, доматиците во еден период на одгледување,¹⁰⁰⁷ дињите, лубениците, јаболката крушите и други добија царинска заштита од 60% во однос на основната вредност на производите плус посебен данок на увоз, така, кромидот имаше царинска заштита од 50% плус посебен данок на увоз,¹⁰⁰⁸ итн. И прехранбените производи или производите на прехранбената индустрија имаа во просек сличен, но не сосема ист третман на заштитеност. Така, конзервираните краставици, корнишони, печурки, кромид и други производи имаа царинска заштита од 60%,¹⁰⁰⁹ а пенливите вина,¹⁰¹⁰ чоколадите¹⁰¹¹ и лебот¹⁰¹² имаа царинска давачка од 50% плус посебен данок на увоз, белото сирење и млекото имаа царинска давачка од 35 односно 25% плус посебен данок на увоз.¹⁰¹³ За споредба, другите производи на македонската економија имаа пониска заштита – на пример, текстилните производи (капути, блузи, фустани и други) имаа царинска заштита од 35%.¹⁰¹⁴ Притоа, постоеше и дополнителна царинска давачка за земјоделските производи од државите кои не склучиле договор со најголемо повластување во износ од 70% во однос на стапките од царинската тарифа.¹⁰¹⁵ Освен тоа, Законот предвидуваше за стоките од царинската тарифа и контингенти,¹⁰¹⁶ а за некои, мал број производи беа потребни и увозни дозволи.¹⁰¹⁷ Значи, при увоз на прехранбените производи постоеја во комбинација и мерките на царинската и мерките на вонцаринската заштита, што претставува изразито високо ниво на заштитеност на македонските земјоделски и прехранбени производи.

Во овој период, почетниот од осамостојувањето на Република Македонија, беше донесен и Законот за поттикнување на развојот на земјоделството во 1992 година,¹⁰¹⁸ со којшто беа донесени мерки во далеку поголем обем во однос на претходните периоди на директна помош на земјоделците по повеќе основи, што значи со овие мерки беа опфатени поголем број на земјоделски производители. Така, беа воведени премии за некои земјоделски производи како пченицата, сончогледот, маслодајната репка, млекото и

¹⁰⁰⁵ Закон за посебните даноци на увоз на земјоделски и прехранбени производи, *Службен весник на Република Македонија*, 2/94, чл.2.

¹⁰⁰⁶ Закон за посебните даноци на увоз на земјоделски и прехранбени производи, *Службен весник на Република Македонија*, Скопје, 2/1994, чл.1.

¹⁰⁰⁷ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 38/1996, глава 7.

¹⁰⁰⁸ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 38/1996, глава 8.

¹⁰⁰⁹ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 38/1996, глава 20.

¹⁰¹⁰ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 38/1996, глава 22.

¹⁰¹¹ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 38/1996, глава 18.

¹⁰¹² Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 38/1996, глава 19.

¹⁰¹³ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 38/1996, глава 4.

¹⁰¹⁴ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 38/1996, глава 61.

¹⁰¹⁵ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 38/1996, чл.3.

¹⁰¹⁶ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 38/1996, чл.2.

¹⁰¹⁷ World Bank, *FYR-Macedonia-Agriculture-Sector-Review*, 2002, 9.

¹⁰¹⁸ Закон за поттикнување на развојот на земјоделството, *Службен весник на Република Македонија*, 24/92.

други,¹⁰¹⁹ регрес на каматите на кредитите кои беа земани за производство на наведените производи и репроматеријали¹⁰²⁰ и субвенции за приплоден добиток,¹⁰²¹ а беше наведена и државна заложба за учество во финансирање на хидромелиоративни системи, како и научни истражувања во областа на земјоделството.¹⁰²² Ова е период кога државата одвојува релативно мали износи за земјоделството, а преку царинските давачки во областа на земјоделството и прехранбената индустрија добива релативно стабилен извор на приходи, бидејќи царинските давачки и други увозни мерки се дел од државниот буџет.

2.4. Земјоделската политика во Република (Северна) Македонија во претпристапниот период на влегување во Светската трговска организација и ЕУ (2001-2021)

Во периодот после 2000-тата година Република Македонија внесе значајни промени во областа на земјоделската политика. Таа влезе во Светската трговска организација (СТО) во 2003 година, со што мораше да изврши промени во својата заштитна политика на земјоделските и прехранбените производи. Со оглед на тоа што СТО се залага за либерализација на светската трговија, први кои требаа да се елиминираат беа мерките на вонцаринската заштита, а стапките на царинската заштита требаа да се намалат. Следствено, со новиот Закон за царинска тарифа од 2003 година и неговите измени и дополнувања во наредниот период до 2013 година, е изоставен посебниот данок на увоз, во претежност ги нема контингентите, а исто така се укинуваат и дозволите за увоз на прехранбените производи. Трендот на намалување на царинските давачки на земјоделските и прехранбените производи не е особено висок. Така, во доменот на земјоделските производи, за увозот на пченица е пропишана царинска стапка од максимум 75%, за пченичното брашно од максимум 55%,¹⁰²³ за краставиците од максимум 65%, за доматиците од максимум 63-65%, за грашокот и гравот од максимум 45%, за зелката максимум 63%, за кромидот од максимум 55%,¹⁰²⁴ за грозјето и јаболката максимум 50%, кајсиите, праските, нектарините и црешите максимум 45%,¹⁰²⁵ за млекото максимум 37-38%¹⁰²⁶ итн. Во доменот на производите на прехранбената индустрија, за увозот на овчо сирење е пропишана царинска стапка од максимум 66%,¹⁰²⁷ за цигарите што содржат

¹⁰¹⁹ Закон за поттикнување на развојот на земјоделството, *Службен весник на Република Македонија*, 24/1992, чл. 2.

¹⁰²⁰ Закон за поттикнување на развојот на земјоделството, *Службен весник на Република Македонија*, 24/1992, чл. 4.

¹⁰²¹ Закон за поттикнување на развојот на земјоделството, *Службен весник на Република Македонија*, 24/1992, чл.6.

¹⁰²² Закон за поттикнување на развојот на земјоделството, *Службен весник на Република Македонија*, 24/1992, чл.7.

¹⁰²³ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2003, глава 10 .

¹⁰²⁴ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2003, глава 7.

¹⁰²⁵ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2003, глава 8.

¹⁰²⁶ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2003, глава 4.

¹⁰²⁷ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2003, глава 4.

тутун максимум 60%,¹⁰²⁸ соковите од домашно овошје 55-64%, вината 45-50%,¹⁰²⁹ итн. Овие царински стапки, кои се однесуваат на земјоделските и прехранбените производи се повисоки во однос на останатите производи што се увезуваат. Така, сите видови на облека имаат царинска стапка од 17.5%,¹⁰³⁰ обувките 20-25%,¹⁰³¹ разните видови на мебел 12%,¹⁰³² итн. За стоките од земјите кои ја немаат клаузулата на најповластена нација, како и земјите кои не се членови на Светската трговска организација се применуваат царински давачки 70% повисоки од давачките определени со Законот за царинските тарифи.¹⁰³³ Значи, земјоделските, па прехранбените производи имаат највисока заштита, поголема од другите производи на македонската економија, но во периодот по влегувањето во Светската трговска организација, тие се изложени на поголема конкуренција отколку во претходниот период, па земјоделската политика преку други мерки е насочена да го подигне економскиот капацитет на земјоделските и прехранбените производители.

Република Македонија во 2001 година ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација со Европската Унија, што и обезбеди можност за поинтензивен пристап на пазарите на Европската Унија. Конечно, во декември 2005 година, Македонија се здоби со кандидатски статус за членство во ЕУ. Тоа, и идните можности што би произлегле од учеството во Заедничката земјоделска политика на Европската Унија кога РМ ќе стане нејзин член беа мотив и конкретна определба, Република Македонија да ги внесе мерките на земјоделската политика на ЕУ во сопствената политика на земјоделски развој,¹⁰³⁴ кои беа постепено внесувани во периодот од 2007 година, кога беше донесен првиот Закон за земјоделство и рурален развој, надополнет со неколку измени и дополненија, за потоа тој тренд да продолжи и со вториот Закон за земјоделство и рурален развој од 2010 година, кој исто така ќе биде прошируван со дополнителни измени и дополнувања до 2016 година, кога политиката добива релативно заокружена законска рамка, која содржи мерки и инструменти за развој на земјоделството и мерки на финансиска поддршка со кои се имплементира во практика земјоделската политика. Така, со првиот Закон за земјоделството и руралниот развој од 2007 година¹⁰³⁵ се дефинираат целите на земјоделската политика и руралниот развој, се воведува уште една институција, Советот за земјоделство и рурален развој, која покрај Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство ќе придонесува во земјоделскиот и руралниот развој и се дефинираат некои мерки на оваа политика, малку на број, но во кои влегува мерката директни плаќања, или поддршка на земјоделците по основа на површината на земјоделското

¹⁰²⁸ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2003, глава 24.

¹⁰²⁹ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2003, глава 22.

¹⁰³⁰ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2003, глава 61.

¹⁰³¹ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2003, глава 64.

¹⁰³² Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2003, глава 46.

¹⁰³³ Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2003, чл. 2.

¹⁰³⁴ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, Годишен извештај за земјоделство и рурален развој во Македонија, Скопје 2007 I.

¹⁰³⁵ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 134/07

земјиште кое тие го поседуваат, земјоделскиот производ и грла добиток, што ќе биде стожер на современата земјоделска политика. Со овој закон, новата земјоделска политика не е разработена, но е иницирана. Со наредниот Закон за земјоделството и руралниот развој од 2010 година и измените и дополнувањата до 2016 година¹⁰³⁶, законската основа на оваа политика ќе биде разработена, на тој начин што ќе бидат исцрпно дефинирани целите, институционалната и организациската рамка во која сега влегуваат многу институции и организации што учествуваат во водењето и имплементирањето на оваа политика и секако воведувањето на голем и широк круг на мерки, кои имаат своја економска, социјална и еколошка позадина, и кои содржат и општи мерки на поттикнување на производството, но и засилени мерки на поттикнување на производството во подрачјата со намалени земјоделски можности, понатаму мерки на заштита на земјоделството во случаите на произведен ризик и непогоди, итн. Во оперативниот дел од оваа политика, се определуваат се поголем број на извори на приходи, што ќе резултира со се поголем вкупен износ на приходи наменети за остварување на целите на оваа политика. Истовремено се носат и други закони, најзначаен од кои е Законот за земјоделско земјиште од 2007 година, исто така со многубројни дополненија во наредниот период до 2014 година,¹⁰³⁷ со кој се предвидуваат мерки и активности врзани за современата земјоделска политика на Република Македонија, особено значајни меѓу кои се оние со кои се поттикнува зголемувањето на земјоделските посеци и со кои се поттикнува вкупниот обем на земјоделско производство преку давање државно земјиште под закуп и плодоуживање на земјоделските производители под изразито поволни услови.

3. Целите на националната земјоделска политика

Целите на националната земјоделска политика се значајни бидејќи тие ги содржат основните детерминанти на земјоделската развојна стратегија на државата. Тие се содржани во два закона. Првиот е системскиот **Закон за земјоделство и рурален развој (2017)**, кој ги зацртува следниве цели:

- “а) обезбедување на стабилно производство на квалитетна и поевтина храна и обезбедување на населението со доволни количини храна;
- б) зголемување на конкурентната способност на земјоделството;
- в) обезбедување на стабилно ниво на доход на земјоделското стопанство;
- г) одржлив развој на руралните подрачја
- д) оптимално искористување на природните ресурси со почитување на начелата за заштита на природата и животната средина

¹⁰³⁶ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/10 до 163/16.

¹⁰³⁷ Закон за земјоделско земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, од 135/2007 до 39/2014.

Овие цели се остваруваат преку мерки и инструменти на политиките за: а)уредување и поддршка на земјоделските пазари; б)директни плаќања; в)рурален развој¹⁰³⁸

На ова се надоврзуваат и целите кои произлегуваат од **Законот за земјоделското земјиште (2014)**, кои се:

“-рационално користење на земјоделското земјиште како ограничен природен ресурс
-заштита на земјоделското земјиште

-обезбедување правна сигурност на сопствениците и корисниците на земјоделското земјиште.”¹⁰³⁹ Тоа, како добро од општ интерес за Република Македонија ужива посебна заштита.¹⁰⁴⁰

“-сопствениците и корисниците на земјоделското земјиште се должни земјиштето да го користат согласно неговата намена, да ја одржуваат и зголемуваат плодноста и да спречуваат негово загадување или друг вид деградација.”¹⁰⁴¹

Плодноста на земјоделското земјиште може да се зголеми со примена на следниве мерки:

“а) агротехнички мерки, во кои влегуваат обработка на почвата, ѓубрење, сеидба односно садење, нега на културата, борба против плевели, болести и штетници, жетва, берба, вадење на клубони, столони, луковици, здебелени корени и сл.

б) хидромелиоративни мерки, во кои влегуваат одводнување и наводнување

в) агромелиоративни мерки, во кои влегуваат калцификација, хумификација, мелиоративно ѓубрење, отсолување, гипсирање и противерозивни мерки.”¹⁰⁴²

Целта на примената на агротехничките, хидромелиоративните и агромелиоративните мерки е да обезбеди: “правилна и навремена обработка на земјоделското земјиште; ѓубрење, навремена сеидба, односно навремено садење на културата; нега на културите; борба против плевели, болести и штетници; навремена жетва, односно вадење на клубени, луковици, столони и здебелени корења; одводнување и наводнување; калцификација на кисели почви; хумификација, гипсирање на алкалните почви и отсолување на солените почви; мелиоративно ѓубрење.”¹⁰⁴³

4. Нормативна поставеност на земјоделската политика во РС Македонија

4.1.Законски акти

Постојат бројни закони кои ја регулираат земјоделската политика во РС Македонија. Најголемиот број од законските акти кои ја регулираат оваа политика ги подготвува Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, ги усвојува

¹⁰³⁸ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, од 49/2010 до 163/2016, чл. 3.

¹⁰³⁹ Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 39/2007, чл.3.

¹⁰⁴⁰ Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 39/2007, чл.3.

¹⁰⁴¹ Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 39/2014, чл.9.

¹⁰⁴² Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 39/2014, чл.4.

¹⁰⁴³ Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 39/2014, чл.12.

Владата, за да бидат донесени од страна на Собранието на РСМ. Во тој контекст, основен законски акт со кој се регулира земјоделската политика е Законот за земјоделство и рурален развој (2017), но од големо значење се и Законот за земјоделско земјиште (2007), Законот за водните заедници (2011). Постојат и законски акти кои ја регулираат макроекономијата, животната средина и други области, а во кои се регулираат делови од земјоделската политика, како што се Законот за царинската тарифа (1996), Законот за данокот на додадена вредност (2020), Законот за даноците на имот (2011), Законот за водите (1998) и нив го подготвуваат други министерства, се усвојуваат на Влада, и донесуваат како закони во Собранието на РСМ.

4.2. Програмски акти

На државно ниво, на предлог на Министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство, Владата донесува неколку програмски акти. Имено, носи Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за период од 7 години која „е основен стратешки документ за остварување на целите на националната земјоделска политика, која особено содржи анализа на состојбите во областа на земјоделството, преработката на земјоделските производи и руралните средини, среднорочните насоки за развој и активностите за нивната реализација, очекуваните ефекти и потребните финансиски средства за спроведување на националната земјоделска политика.“¹⁰⁴⁴

Понатаму, носи национална програма за земјоделството и руралниот развој за период од 3 до 5 години, која особено содржи: инструменти и мерки и активности за спроведување на мерките, временски распоред и рокови и финансиска рамка за нивно спроведување.

Исто така донесува годишна програма за финансиска поддршка на земјоделството за спроведување на националната програма,¹⁰⁴⁵ како и повеќегодишна програма за користење на финансиските средства од инструментот за претпристапна помош за развој на земјоделството и руралниот развој од Европската Унија.¹⁰⁴⁶

5. Финансирање на земјоделската политика

Финансирањето на националната земјоделска политика во РСМ се врши од:

- а) Буџетот на Република Северна Македонија
- б) Буџетот на Европската Унија¹⁰⁴⁷
- в) Корисниците на конкретни услуги¹⁰⁴⁸

¹⁰⁴⁴ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 6.

¹⁰⁴⁵ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 7.

¹⁰⁴⁶ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 8.

¹⁰⁴⁷ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 5.

г)Донации

д)Други извори утврдени со закон.¹⁰⁴⁹

Дополнително, државната помош за земјоделството е секоја помош доделена од државната власт или локалната самоуправа за производство, преработка и продажба на одредени земјоделски производи или за извршување на одредени услуги од областа на земјоделството, со која се овозможува дополнителна поддршка за определени субјекти.¹⁰⁵⁰

6. Институционално-организациска структура (субјекти) на земјоделската политика

6.1. Носечки надлежни органи

Надлежен орган за планирање, следење на спроведувањето и проценка на влијанието на мерките и инструментите на целите на националната земјоделската политика е Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (понатаму Министерството).¹⁰⁵¹ Министерството воспоставува и води податоци во регистри и бази на податоци.¹⁰⁵²

Министерството воспоставува земјоделски пазарен информативен систем, што опфаќа собрани, обработени и објавени податоци за количини и цени на одделни земјоделски производи на репрезентативни пазари.¹⁰⁵³ Министерството води земјишен регистер заради ефикасна земјишна политика и управување со земјоделското земјиште.¹⁰⁵⁴

Надлежен орган за спроведување на мерките и инструментите на земјоделската политика е Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој (понатаму Агенција).¹⁰⁵⁵

6.2. Совет за земјоделство и рурален развој

Владата, на предлог на Министерот, формира Совет за земјоделство и рурален развој, кој **во доменот на земјоделството ги има следниве надлежности:**

¹⁰⁴⁸ Водната заедница или земјоделските производители корисници на испорачаната вода за наводнување му плаќа надомест на јавното претпријатие што го врши наводнувањето и/или ја прифаќа водата од одводнувањето (Закон за водните заедници)

¹⁰⁴⁹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 5.

¹⁰⁵⁰ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 93.

¹⁰⁵¹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 13.

¹⁰⁵² Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 10.

¹⁰⁵³ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 13.

¹⁰⁵⁴ Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 39/2014, чл.8 (консолидиран текст)

¹⁰⁵⁵ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 4.

-дава консултации кои се однесуваат на политиките, плановите и програмите за развој на земјоделството и дава мислење по однос на постигнатите резултати од спроведувањето на мерките и инструментите за развој на земјоделството;

-обезбедува континуирана комуникација помеѓу Министерството и социјалните и економските партнери кои се вклучени во спроведување на мерките и инструментите за развој на земјоделството, а особено во однос на уредувањето на земјоделските пазари;

-ги разгледува и усвојува годишните програми за работа на потсекторските постојани групи и оперативни програми за техничка поддршка при производството на одделни земјоделски производи или групи на производи; и други работи.¹⁰⁵⁶

Советот е составен од претставници на национални здруженија на земјоделски производители, здруженија на преработувачи, стопански комори, научни институции, локална самоуправа и други заинтересирани лица. Со Советот раководи Министерот.¹⁰⁵⁷

6.3.Потсекторски постојани групи

Министерот формира потсекторски постојани групи кои работат на уредување на земјоделските пазари на одделни земјоделски производи или групи на производи. Тие ги утврдуваат количините на понудата и побарувачката и опсегот на откупните цени на земјоделските производи во даден временски период и вршат советодавни услуги врзани за земјоделските пазари.¹⁰⁵⁸

“Потсекторските постојани групи се формираат за следниве земјоделски производи или групи на производи: 1. житни култури; 2. тутун и други индустриски култури; 3. млеко; 4. месо (говедско, свинско, овчо, козјо, живинско); 5. несилки и јајца; 6. грозје и вино; 7. овошје; 8. зеленчук; 9. мед; 10. цвеќе и украсни дрва. Потсекторските постојани групи можат да се формираат и за други земјоделски производи или групи на производи.”¹⁰⁵⁹

Потсекторската постојана група е составена од членови кои се номинирани претставници од областа на земјоделското производство, преработката на земјоделските производи и трговијата со земјоделски производи.¹⁰⁶⁰

6.4.Социјални и економски партнери

Социјални партнери во областа на земјоделството се здруженија на граѓани кои се основани за унапредување на социјалниот интерес од областа на заштитата на животната средина, агроекологијата и агробиодиверзитетот, заштита на интересите на младите

¹⁰⁵⁶ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 19.

¹⁰⁵⁷ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 21.

¹⁰⁵⁸ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 22.

¹⁰⁵⁹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 22.

¹⁰⁶⁰ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 23.

земјоделски производители или жени земјоделски производители, промоција на улогата на руралната жена за развој на земјоделството и заштита на интересите на работниците во земјоделското производство.

Економски партнери во областа на земјоделството се здруженија на граѓани кои ги поддржуваат економските интереси на земјоделските производители, преработувачите на земјоделските производи или трговците со земјоделски производи, земјоделските задруги и задружни сојузи и групациите во рамките на стопанските комори од областа на земјоделството и преработката на земјоделските производи.¹⁰⁶¹

6.5. Комитет за следење на повеќегодишната програма за користење на финансиските средства од инструментот за претпристапна помош за развој на земјоделството и руралниот развој на Европската Унија

Владата на предлог на министерот формира Комитет за следење на повеќегодишната програма за користење на финансиските средства добиени во рамки на претпристапната помош за развој на земјоделството и руралниот развој од Европската Унија. Процедурата и начинот на дејствувањето на овој Комитет се регулирани согласно меѓународните договори склучени со Европската Унија.¹⁰⁶²

7. Корисници на средства (објекти на земјоделската политика)

Корисници на средства се сите оние земјоделски субјекти кои се подобни за добивање државна помош, со тоа што добивањето на ваквата помош создава и финансиски обврски на нивна страна.

Корисници на средства можат да бидат земјоделски стопанства, други корисници и земјоделски задруги.¹⁰⁶³ Користењето и исплатата на средствата од програмата за финансиска поддршка во земјоделството се врши откако корисникот ќе ги подмири неплатените, а доспееани финансиски обврски.¹⁰⁶⁴

Постојат **категории на земјоделски стопанства** со цел мерките за поддршка на земјоделците да бидат насочени повеќе кон оние кои имаат пониски приходи. Во рамките на земјоделската политика семејните земјоделски стопанства се категоризираат во неколку групи според дотогаш остварените приходи од земјоделска дејност. Примарна е законската определба да бидат сметани за семејни земјоделски стопанства, оние кои најмалку 50% од вкупниот годишен нето приход го остваруваат од вршење на земјоделска дејност. Тие се подведуваат во 4 категории, и тоа:

¹⁰⁶¹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 24.

¹⁰⁶² Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 26.

¹⁰⁶³ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 14.

¹⁰⁶⁴ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 14а.

Прва категорија – семејни земјоделски стопанства со остварен годишен нето приход од земјоделска дејност до износот на минималната нето годишна плата за претходната година;

Втора категорија – семејни земјоделски стопанства со остварен годишен нето приход од земјоделска дејност од износот на нето годишната плата за претходната година до годишниот износ на минималната основица за пресметка и плаќање на придонесите од задолжително социјално осигурување;

Трета категорија – семејни земјоделски стопанства и земјоделски стопанства со остварен годишен нето приход од земјоделска дејност од годишниот износ на минималната основица за пресметка и плаќање на придонесите од задолжително социјално осигурување до 2.000.000 денари;

Четврта категорија – стопанства со остварен годишен нето приход од земјоделска дејност од над 2.000.000 денари.¹⁰⁶⁵

8. Поимно-категоријален апарат кој се однесува на земјоделството и земјоделската политика во Република (Северна) Македонија

“Земјоделство (земјоделски сектор) е индустриска гранка на националната економија која вклучува земјоделско производство и примарна преработка на земјоделските производи. Примарна преработка на земјоделски производ е процес на подготвување и чување на примарните производи од растително или животинско потекло до нивно пуштање во промет на начин кој придонесува за зачувување на квалитетот и механичката и хемиската конзистентност.

Земјоделско производство е економска дејност која опфаќа одгледување на едногодишни растенија и повеќегодишни растенија, одгледување семенски и саден материјал, одгледување на животни и живина, мешана земјоделска дејност и помошни дејности за земјоделство и постбербени активности освен ветеринарни и фитосанитарни услуги.

Преработка на земјоделски производ е економска дејност која ги опфаќа индустриските операции за претворање на примарен земјоделски производ во финален, кој како финален производ е наменет за крајна потрошувачка или како суровина за производство на прехранбени производи.

Преработен земјоделски производ е физички резултат од индустриските операции за преработка на еден земјоделски производ. Во преработени земјоделски производи спаѓаат преработка на млеко и млечни намази, замрзнат зеленчук, конфекционирани прехранбени производи со додаток на шеќер, разни производи за храна и сосови, вклучувајќи теста, сладолед, супа и друго, производи од тутун, преработки од скроб.

¹⁰⁶⁵ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 15а.

Земјоделски производител е носителот на земјоделско стопанство или член на семејно земјоделско стопанство или лице кое е постојано или времено вработено на земјоделското стопанство и кое се занимава со земјоделска дејност.

Земјоделско стопанство е економска единица под единствено управување (од едно или повеќе лица без оглед на сопственоста, правната форма, големината или локацијата) на чиј земјоделски имот (кој го поседува и/или со кој располага) се врши земјоделска дејност и за кое се води евиденција во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство. Земјоделското стопанство опфаќа една или повеќе производни единици. Земјоделското стопанство може да биде правно организирано како трговско друштво или друго правно лице утврдено со закон или семејно земјоделско стопанство.

Семејно земјоделско стопанство е самостојна стопанска и социјална единица која се заснова на комбинација од управување и сопственост и/или користење на земјоделскиот имот од членовите на семејството.

Носител на семејно земјоделско стопанство е полнолетно лице кое е одговорно за управување со земјоделското стопанство и кое истапува во име и за сметка на семејното земјоделско стопанство. Носител на земјоделско стопанство кое е правно организирано како трговско друштво или друго правно лице утврдено со закон е самото правно лице, а одговорното лице на правното лице истапува во име и за сметка на тоа земјоделско стопанство.

Член на семејно земјоделско стопанство е полнолетно физичко лице кое врши земјоделска дејност на земјоделскиот имот.

Млад земјоделец е носител на земјоделско стопанство на возраст од 18 до 40 години.

Земјоделско земјиште е обработливо земјоделско земјиште (ниви, овоштарници, маслинарници и лозови насади), ливади и пасишта.

Земјоделски имот е земјоделско земјиште, земјоделски објекти и објекти за домување или престојување на земјоделски производители, земјоделска механизација, земјоделска опрема, животни и живина, повеќегодишни насади и други средства за земјоделско производство, со исклучок на едногодишни посеви, залиха на земјоделски производи и ѓубриња, средства за заштита на растенијата и семиња.¹⁰⁶⁶

“Објекти за примарна обработка на земјоделските производи се градби наменети за одгледување на добиток и риби, за ветеринарно здравство и здравствена заштита на луѓе, за сместување на опрема за одржување на квалитетот на водата и животната средина, лаборатории за преработка на примарни земјоделски и сточарски производи и риби, за сместување на опрема за квалитетот и безбедноста кај примарните производи, итн.”¹⁰⁶⁷

¹⁰⁶⁶ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 2.

¹⁰⁶⁷ Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 39/2014, чл.4 (консолидиран текст).

“Микропретпријатие е трговско друштво кое има помалку од 10 вработени и има годишен обрт кој не надминува 0,5 милиони евра, или вкупен биланс на состојба кој не надминува 0,3 милиони евра.

Мало претпријатие е трговско друштво кое има помалку од 50 вработени и има годишен обрт кој не надминува 7 милиони евра, или вкупен биланс на состојба кој не надминува 5 милиони евра.

Средно претпријатие е трговско друштво кое има помалку од 250 вработени и има годишен обрт кој не надминува 40 милиони евра, или вкупен биланс на состојба кој не надминува 27 милиони евра и кои не се во сопственост од 25% или повеќе од капиталот или гласачките права на едно друштво, или здружение од повеќе друштва, кои спаѓаат надвор од дефиницијата за мали и средни претпријатија.

Големо претпријатие е трговско друштво кое има над 250 вработени и има годишен обрт кој надминува 40 милиони евра, или вкупен биланс на состојба кој надминува 27 милиони евра.”¹⁰⁶⁸

Во наредните секции посебно внимание ќе биде посветено на разгранетите мерки на земјоделската политика во РС Македонија, бидејќи тие го сочинуваат јадрото на продуцираните ефекти, што влегуваат во понатамошната вкупна анализа за функционалноста на оваа политика.

9. Мерки на земјоделската политика за сеопфатно зголемување на продуктивноста во земјоделството – наводнување и одводнување

Водостопанството е дејност од јавен интерес и таа опфаќа изградба, одржување и користење на водостопански објекти и постројки што се однесуваат на обезбедување на вода за водоснабдување, наводнување и одводнување на земјиште, определување на заштитни зони, заштита од штетното дејство на водите, заштита од ерозија, и други активности од овој вид.¹⁰⁶⁹

Хидромелиоративните системи, значи постројките за наводнување и одводнување се во домен на државната власт, и поконкретно тие се во надлежност на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство.¹⁰⁷⁰ Хидромелиоративните системи се одржуваат од водостопанственици, а тоа се јавните претпријатија на државната власт.¹⁰⁷¹ Корисници на хидромелиоративните системи се “водните заедници, под што се подразбираат здруженија на сопственици или корисници на земјоделско земјиште, здружени заради користење, управување, одржување, изградба, реконструкција и доградба на малите системи за наводнување и/или одводнување и делничната и разводната мрежа на хидромелиоративните системи за наводнување и/или одводнување, т.е.

¹⁰⁶⁸ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 2.

¹⁰⁶⁹ Закон за водите, *Службен весник на Република Македонија*, 4/1998, чл.17 .

¹⁰⁷⁰ Закон за организација и работа на органите на државната управа, *Службен весник на Република Македонија*, 58/2000, чл.21.

¹⁰⁷¹ Закон за водите, *Службен весник на Република Македонија*, 87/2008, чл.8.

инфраструктурата за наводнување и одводнување на територијата на заедницата утврдена врз основа на хидромелиоративната единица,¹⁰⁷² која претставува определена површина на земјиште опфатена или која може да се опфати со инфраструктура за наводнување и/или одводнување и која претставува хидротехничка целина, значи е неделива.¹⁰⁷³

10. Мерки на земјоделската политика за уредување и поддршка на пазарите со земјоделски производи

Политиката за уредување и поддршка на пазарите со земјоделски производи се води со цел на надминување на пазарните нарушувања и обезбедување стабилност на доходот на земјоделски производители. Таа се спроведува преку следниве мерки:

-уредување на условите и начинот на вршење на трговија со земјоделски производи
-пазарна поддршка за обезбедување стабилност на доходот на земјоделските производители¹⁰⁷⁴

10.1. Уредување на условите и начин на вршење трговија со земјоделски производи

Оваа мерка има за цел да обезбеди зачувување на договорните односи во процесот на додадената вредност. Истата се остварува преку специфични мерки во кои влегуваат трговијата, продажбата и откупот на земјоделски производи.¹⁰⁷⁵

Трговијата со земјоделски производи се врши според овој закон, но и според Законот за трговија, Законот за облигационите односи и Царинскиот закон.¹⁰⁷⁶

Продажбата на земјоделски производи може да се врши директно од земјоделското стопанство на пазарите на мало и големо, на мобилни тезги, на саеми, преку интернет, на места за откуп, на собирни места и добиточни пазари. Продажба на земјоделски производи можат да вршат: земјоделски стопанства, трговски друштва со примарна дејност производство на земјоделски производи и трговија со земјоделски производи, земјоделски задруги со примарна дејност производство на земјоделски производи, земјоделски задруги со примарна дејност трговија со земјоделски производи и организации на производители.¹⁰⁷⁷

¹⁰⁷² Закон за водните заедници, *Службен весник на Република Македонија*, 51/2003, чл.2.

¹⁰⁷³ Закон за водните заедници, *Службен весник на Република Македонија*, 51/2003, чл.3.

¹⁰⁷⁴ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 27 .

¹⁰⁷⁵ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 27.

¹⁰⁷⁶ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 29.

¹⁰⁷⁷ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 30.

Трговија можат да вршат правни и физички лица кои се регистрирани за вршење на таа дејност, или трговци.¹⁰⁷⁸

Откуп на земјоделски производи, освен тутун, се врши во вид на трговија на големо, откуп за преработка на земјоделски производи и за сопствени потреби. Откуп на земјоделски производи можат да вршат само правни лица кои се регистрирани за преработка на земјоделски производи и тие кои се регистрирани за вршење на трговија со земјоделски производи. Откупот на земјоделски производи се врши само на откупни места кои ги одредува откупувачот, каде задолжително се истакнуваат цените за секоја категорија на квалитет, кои се предмет на откупот.¹⁰⁷⁹

10.2. Пазарна поддршка за обезбедување стабилност на доходот на земјоделските производители

Пазарната поддршка има за цел да обезбеди надминување на пазарните нарушувања со тоа и стабилност на доходот на земјоделските производители. По својата суштина таа претставува пазарна стабилизациона мерка. Истата се остварува преку специфични мерки во кои влегуваат интервенциските мерки, интервентната цена, поддршката за складирање, мерките за поттикнување на потрошувачката и посебните мерки за заштита на пазарот кои ќе бидат детално опишани во наредниот текст.

10.2.1. Интервенциски мерки

Интервенциските мерки можат да се воведат кога настанува нарушување помеѓу понудата и побарувачката на домашниот пазар на земјоделски производи, и можат да се реализираат по пат на: а) интервентен откуп и б) поддршка за складирање.

Интервентниот откуп се однесува само на пченицата од домашно производство. Дел од интервентниот откуп на пченицата е намент за стоковите резерви.¹⁰⁸⁰ Притоа, набавката на пченицата се врши по **интервентна цена**, која ја утврдува Владата, на предлог на Министерството, во рамките на месечните производните трошоци за килограм пченица во дадена производна сезона, зголемени за 25%.¹⁰⁸¹

Поддршка за складирање значи одредување пониска цена за складирање или покривање на трошоците за складирање на одделни земјоделски производи.¹⁰⁸²

10.2.2. Мерки за поттикнување на потрошувачката.

¹⁰⁷⁸ Закон за трговија, *Службен весник на Република Македонија*, 16/04, 128/06, 63/07, 88/08, 159/08, 20/09, 99/09, 105/09, 115/10, 158/10, 36/11, 53/11, 148/13, 164/13, 97/15, 129/15, 53/201, чл. 2.

¹⁰⁷⁹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 31.

¹⁰⁸⁰ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 38.

¹⁰⁸¹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 40.

¹⁰⁸² Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 44.

“Мерките за поттикнувањето на потрошувачката на свежо овошје и зеленчук и млеко и млечни производи се насочени кон подобрување на квалитетот на исхрана на лица под 18 години кои се изложени на социјални ризици по здравјето и ризици од сиромаштија, лица кои се вклучени во државниот образовен, здравствен и социјален систем. Во овие мерки влегуваат:

а) откуп на свеж зеленчук и овошје и млеко и млечни производи произведени во Република Македонија и б) пакување и дистрибуција на откупените производи.¹⁰⁸³

10.2.3. Посебни мерки за заштита на пазарот.

При сериозни нарушувања или опасност од сериозни нарушувања на пазарот со земјоделски производи, Владата може да воведо посебни мерки за заштита на пазарот, додека не помине нарушувањето или опасноста од нарушување на пазарот. Овие мерки опфаќаат пропишување на дополнителни увозни давачки над минималната цена на граница за посебните земјоделски производи и врзување на количини на увоз на одредени земјоделски производи со откупот на домашни земјоделски производи.¹⁰⁸⁴

11. Мерки на земјоделската политика насочени кон обезбедување базична и трајна поддршка на доходот на земјоделските стопанства и откупувачите на земјоделските производи

Мерките на земјоделската политика насочени кон пружање базична и трајна поддршка на доходот на земјоделските стопанства и откупувачите на земјоделските производи имаат за цел да ја зголемат работната мотивација и социјалната состојба на сите учесници во процесот на земјоделското производство, преработката и прометот со земјоделските производи, и овие мерки се реализираат преку инструментот на директни плаќања, кој според категориите на корисници, може да се осмисли во повеќе модалитети. Во оваа смисла, централни се “**директните плаќања** кои се исплаќаат на земјоделски стопанства според **површина на земјоделско земјиште, единица земјоделски производ и грло добиток**, а на откупувачите на земјоделски производи за **откупените земјоделски производи**.”

Висината на директните плаќања се утврдува во зависност од видот на културата, видот, класата и квалитетот на земјоделскиот производ и видот на добитокот. Правото на директни плаќања може да се ограничи со располагање на минимум површина земјоделско земјиште и/или број на минимум грла и/или минимум единица земјоделски производ од страна на корисниците. Максималниот износ на директните плаќања по корисник може да се ограничи во зависност од големината на површината на

¹⁰⁸³ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 45.

¹⁰⁸⁴ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 46.

земјоделското земјиште, единицата земјоделски производ и бројот на грла добиток со кои располага корисникот. Поблиските критериуми кои се однесуваат на директните плаќања, видот на корисници и начините на исплата, на годишно ниво ги пропишува Владата на предлог на министерот.”¹⁰⁸⁵

12. Мерки на земјоделската политика насочени кон дополнителна поддршка на доходот на земјоделските производи во подрачја со ограничени можности за земјоделска дејност и рурални заедници со ограничени можности за земјоделска дејност

Овие мерки се поттикнати од потребата на земјоделските производители да им се даде дополнителна помош поради ограничените можности за земјоделска дејност, во насока на поддршка на нивниот доход, со тоа и мотивација за земјоделско производство, во претежна мера поради природни причини, а во помала мера и поради општествени причини од поширок општествен интерес за заедницата. Во тој контекст, земајќи ги природните услови за земјоделство, подрачјата за земјоделско производство ги делиме на такви каде има поволни можности за земјоделска дејност и такви каде што има ограничени можности за земјоделска дејност. Посебниот интерес на надлежните органи на земјоделската политика во овој контекст е да ги идентификува подрачјата со ограничени можности и да оцени во која мера тие, според сите околности, различно, но негативно влијаат на земјоделското производство, со цел на земјоделските производители во ваквите подрачја да им додели повисока финансиска помош во однос на земјоделските производители од подрачјата со поповолни земјоделски можности.

12.1. Подрачја со ограничени можности за земјоделска дејност

“Подрачја со ограничени можности за земјоделска дејност се подрачја со природни непогодности и непогодности кои произлегуваат од неповолни климатски услови, висок степен на косина на земјоделско земјиште, ниска продуктивност на почвата, или поради специфични непогодности кои ја намалуваат можноста за ефикасно користење на земјоделско земјиште и вршењето на земјоделската дејност.

Согласно видот на непогодности, подрачјата со ограничени можности за земјоделска дејност се делат на категориите: планински подрачја, подрачја со природни непогодности и подрачја со специфични непогодности.

а) Планинските подрачја се такви кои се наоѓаат над 700 метра надморска висина, каде што природните непогодности се предизвикани од посебните климатски услови на големата надморска висина и висок степен на косина на земјоделското земјиште.

б) Подрачјата со природни непогодности се подрачја под 700 метра надморска висина, каде што природните непогодности се предизвикани од климатските услови или косината на земјштето или ниската продуктивност на почвата. За вакви можат да се сметаат и

¹⁰⁸⁵ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, Скопје, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 47.

ерозивните подрачја, подрачјата подложени на сезонски поплави и бари, трстици и мочуришта.

в) Подрачја со специфични непогодности се депопулационите рурални заедници, како и подрачјата во кои вршењето на земјоделската дејност е ограничено во интерес на заштитата на животната средина, природата и биолошката разновидност врз основа на законите кои се однесуваат на животната средина и природата.”¹⁰⁸⁶

12.2. Помош за вршење на земјоделска дејност во подрачја со ограничени можности за земјоделска дејност

Помош за вршење на земјоделска дејност во подрачја со ограничени можности за земјоделска дејност се доделува на земјоделски стопанства во вид на директни плаќања, по површина обработено земјоделско земјиште, чиј максимален износ зависи од културата, видот, класата и квалитетот на земјоделскиот производ, но на годишно ниво не смее да надмине 30.000 денари по хектар.¹⁰⁸⁷

12.3. Инвестиции за модернизација на земјоделски стопанства во подрачја со ограничени можности за земјоделска дејност

Корисници на оваа поддршка се земјоделските стопанства. Поддршката се реализира преку деловен план. Висината на поддршката изнесува 50% од прифатливите трошоци, а најмногу 30.000.000 денари за период од три години. По исклучок, доколку е корисникот со седиште во подрачје со ограничени можности за земјоделско производство, може да добие поддршка од најмногу 45.000.000 денари за период од три години.¹⁰⁸⁸ “Државната помош за овој тип на инвестиции е дополнителна финансиска поддршка, чија висина по овој основ изнесува:

- 60% од инвестицијата во подрачја со ограничени можности за земјоделско производство;
- 65% од прифатливите инвестициски трошоци во подрачја со ограничени можности за земјоделско производство кога носителот на инвестицијата е млад земјоделец;
- 60% од прифатливите инвестициски трошоци доколку инвестицијата придонесува за заштита и унапредување на животната средина, подобрување на хигиенските услови и благосостојба на животните на земјоделското стопанство, освен кога инвестицијата е во подрачја со ограничени можности за земјоделско производство каде помошта е 75%.”¹⁰⁸⁹

¹⁰⁸⁶ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 64.

¹⁰⁸⁷ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 77.

¹⁰⁸⁸ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 70.

¹⁰⁸⁹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 94.

12.4. Помош за зачувување на традиционалниот предел и архитектура во подрачја со ограничени можности за земјоделско производство

Помош за зачувување на традиционалниот предел и архитектура е таа со која државата ги компензира земјоделските стопанства или руралните средини за нивно земјоделско неинвестирање во предели со традиционални археолошки и историски одлики каде што е лоциран земјоделскиот имот. Оваа помош е повисока во подрачја со ограничени можности за земјоделско производство.¹⁰⁹⁰

12.5. Помош за преработка и маркетинг во рурални заедници со ограничени можности за земјоделска дејност

Помошта за преработка и маркетинг е дополнителна поддршка на инвестициите за да се отвораат и функционираат претпријатија за преработка и маркетинг на земјоделски производи во рурални заедници со ограничени можности за земјоделска дејност. Висината на оваа помош е:

“-60% од вредноста на прифатливите инвестиции направени во **недостапни** рурални средини;

-65% од вредноста на прифатливите инвестиции направени во **заостанати** рурални средини

-75% од вредноста на прифатливите инвестиции направени во **депопулациони** рурални средини.”¹⁰⁹¹ За споредба, во други подрачја оваа помош може да изнесува до 50% од вредноста на прифатливите инвестиции.¹⁰⁹²

13. Мерки на земјоделската политика насочени кон зголемување на конкурентноста на земјоделското производство

Целта на овие мерки е преку финансиска поддршка од државата да се обезбедат форми на стручно усовршување или зголемување на стручните капацитети на земјоделските производители и инвестиции за модернизација на земјоделското производство со што ќе се подигне неговата продуктивност и крајно ќе се зголеми вкупниот земјоделски производ на национално ниво. Политиката за зголемување на конкурентноста на земјоделското производство е насочена кон:

13.1. Промовирање на знаење и унапредување на човечкиот потенцијал во руралните средини

Оваа мерка е составена од повеќе компоненти, опишани подолу.

¹⁰⁹⁰ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 95.

¹⁰⁹¹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 105.

¹⁰⁹² Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 72.

Помошта за обука на земјоделските производители е наменета за организирање и одржување на професионална обука за стекнување вештини и информативни сесии за усовршување и оспособување на земјоделските производители, преку одржување на курсеви, семинари, предавања, посети на земјоделски стопанства и индивидуално учење, во разни области од земјоделската дејност врзани за употреба на современи технолошки достигнувања и иновативни практики, организирање и раководење на земјоделското стопанство, користење информатички технологии, примена на пропишани стандарди од областа на заштитата на животната средина, и други области.¹⁰⁹³

Техничката поддршка за земјоделството е наменета за промоција на земјоделски и преработувачки производи преку учество на саеми, помош за маркетинг, изработка и публикување на информативни, научни, и други материјали, и други активности¹⁰⁹⁴

Поддршката за **советодави услуги** се доделува за воспоставување на систем на советодавни услуги и користење на советодавни услуги од страна на земјоделските стопанства. Даватели на услугата се: јавни институции од областа на образованието и научноистражувачката дејност во доменот на земјоделството. Корисници на поддршката (приматели на услугите) се земјоделските стопанства. Давателите на услуги добиваат надомест за својата работа.¹⁰⁹⁵

13.2. Мерки на државна помош за зголемување на продуктивноста на земјоделското и другото производство преку технолошки и/или кадровски подобрувања

13.2.1. Започнување со земјоделска дејност – млад земјоделец

Во ваква ситуација се стимулира дејствувањето на лица кои претпоставено имаат поголем капацитет и перспектива за вршење на земјоделската дејност. Помош за започнување со земјоделска дејност се доделува на млад земјоделец кој за прв пат започнува да се занимава со земјоделска дејност или преку преземање на постоечко или со воспоставување на ново земјоделско стопанство, чиј износ е до 600.000 денари за периодот на реализацијата на деловниот план.¹⁰⁹⁶

13.2.2. Помош за напуштање на вршење на земјоделска дејност

Поддршка за престанок на вршење земјоделска дејност е наменета за поттикнување на структурните, односно генерацииските промени во земјоделските стопанства и да се запази целината на земјоделските стопанства, значи се стимулира ненамалување на

¹⁰⁹³ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 66.

¹⁰⁹⁴ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 101.

¹⁰⁹⁵ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 69.

¹⁰⁹⁶ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 67.

земјоделските имоти. Поддршката се доделува на носител на семејно земјоделско стопанство кој ја пренесува сопственоста на својот целокупен земјоделски имот на друг земјоделски производител.

Носителот на земјоделското стопанство кој ја презема сопственоста на земјоделското стопанство треба да биде млад земјоделец или правно лице кое со преземањето го зголемува земјоделскиот имот на веќе постоечкото земјоделско стопанство.

Право на поддршка се остварува доколку големината на пренесеното земјоделско стопанство изнесува 1,8 ха земјоделско земјиште од сите категории или земјоделското стопанство да има добиток - најмалку 7 говеда или 150 овци или 50 кози.¹⁰⁹⁷

13.2.3. Реструктурирање и развој на физичкиот потенцијал и промовирање на иновативни практики

Реструктурирањето и развојот на физичкиот потенцијал и промовирањето на иновативните практики е насочено кон зголемување на продуктивноста на земјоделското производство и се врши преку државна финансиска помош за неколку вида на инвестиции на земјоделските производители.

1. Инвестиции за реструктурирање на земјоделски стопанства

“Поддршката за инвестиции за реструктурирање на земјоделски стопанства се дава за зголемување на производните капацитети на земјоделските стопанства, а корисник е семејно земјоделско стопанство чиј носител е на возраст до 50 години.

Капацитетите на земјоделските стопанства се групираат во три групи:

-прва група: капацитети со големина до 1 ха за овоштарство и лозарство, до 5 ха за жита и добиточна храна, до 1 ха за фуражни култури, до 100 грла овци, до 10 грла кози, до 5 грла маторици, до 4 грла крави, до 30 товни јунци

-втора група: капацитети со големина над 1 ха до 3 ха за овоштарство и лозарство, над 5 ха до 10 ха за жита и добиточна храна, над 1 ха до 3 ха за фуражни култури, од 101 до 300 грла овци, од 11 до 25 грла кози, од 6 до 10 грла маторици, од 5 до 10 грла крави, и 31 до 40 товни јунци

-трета група: капацитети со големина над 3 ха до 5 ха за овоштарство, над 3 ха до 10 ха за лозарство, над 10 ха до 50 ха за жита и добиточна храна, над 3 ха до 8 ха за фуражни култури, од 301 до 500 грла овци, од 26 до 50 грла кози, од 11 до 50 грла маторици, од 11 до 20 грла крави, и над 40 товни јунци.

Поддршката е наменета за инвестиции во купување на земјоделско земјиште, набавка на живи животни и повеќегодишни растенија, изградба и реконструкција на објекти и набавка на механизација и опрема и за користење на советодавни услуги во

¹⁰⁹⁷ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 68.

земјоделството. Висината на поддршката изнесува 50% од прифатливите направени трошоци за реализација на инвестицијата.”¹⁰⁹⁸

Државната помош за овој тип на инвестиции е дополнителна финансиска поддршка, при што, доколку земјоделското стопанство преминува од прва во втора група, висината на државната помош изнесува 90% од прифатливите и направени трошоци за инвестицијата, а ако преминува од втора во трета група државната помош е 70% од прифатливите и направени трошоци за инвестицијата.¹⁰⁹⁹

2. Инвестициите за модернизација на земјоделски стопанства

Поддршката за оваа мерка се реализира преку унапредување на физичкиот потенцијал на земјоделското стопанство. Инвестициите се наменети или за зголемување на ефикасноста на производството преку помали трошоци или за воведување повисоки стандарди од минималните стандарди пропишани со закон, кои можат и да не доведат до зголемување на производниот капацитет, но се однесуваат на заштита и унапредување на животната средина, подобрување на хигиенските услови и благосостојбата на животните, здравјето и заштитата на растенијата, јавното здравје, заштитата при работа и други стандарди.¹¹⁰⁰

“Државната помош за овој тип на инвестиции е дополнителна финансиска поддршка, која се доделува на земјоделски стопанства во подрачја со ограничени можности за земјоделско производство и недостапни рурални заедници.”¹¹⁰¹

3. Инвестиции за преработка и маркетинг на земјоделски производи.

Поддршката за инвестиции за преработка и маркетинг на земјоделски производи е наменета за подобрување на целокупните резултати од работењето на преработувачките капацитети; развој на нови производи и дизајн, производни процеси и технологии за преработка како и нематеријални вложувања за подготвителни активности пред да се употребат новоразвиените производи, процеси или технологии за пазарни цели и за инвестиции во пазарна инфраструктура за постбербени активности за собирање и чување на примарни земјоделски производи за нивна натамошна намена. Право на ваква поддршка имаат трговски друштва и задруги.¹¹⁰²

4. Инвестиции во инфраструктура за развој на земјоделството и водостопанството. “Поддршката за инвестиции во инфраструктура за создавање предуслови за развој на земјоделството е наменета за инфраструктура за пристап до земјоделско земјиште, консолидација на земјоделско земјиште и подобрување на

¹⁰⁹⁸ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 70а.

¹⁰⁹⁹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 93.

¹¹⁰⁰ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 70.

¹¹⁰¹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 94.

¹¹⁰² Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 94а.

земјоделско земјиште, заштита на земјоделско производство оштетено од природни непогоди, снабдување со електрична енергија и водоснабдување и за водостопанство. Право на поддршка по овој основ имаат земјоделски стопанства, субјекти, единици на локалната самоуправа, водостопански претпријатија и водни заедници.”¹¹⁰³

14. Зголемување на продуктивноста на земјоделството преку поддршка на економско здружување на земјоделските стопанства за заедничко вршење на земјоделска дејност

14.1. Цели на политиката на економското здружување на земјоделските стопанства за заедничко вршење на земјоделска дејност

Земјоделските стопанства можат доброволно да се здружуваат заради остварување на економски интереси, односно за зголемување на ефикасноста на земјоделското производство преку повисока економичност на производните трошоци и заедничко дејствување при набавка или производство на материјали за производство; подобрување на пазарната положба на земјоделските стопанства преку заедничко дејствување во поглед на складирање и маркетинг на земјоделските производи или нивна доработка, финализација и дистрибуција и воведување, преку заедничко дејствување, на повисоки стандарди на квалитет на земјоделските производи.

Поддршката за земјоделското здружување од страна на државата се однесува на:

- помош при воспоставување на организациските форми на економско здружување
- инвестиции за заедничките производни активности
- воспоставување групи на производители
- помош за информативни и промотивни активности врзани за земјоделското производство.¹¹⁰⁴

14.2. Форми на здружување

14.2.1. Организација на производители

За обезбедување на целите на националната земјоделска политика (обезбедување стабилно земјоделско производство и поевтина храна на населението, зголемување на конкурентната способност на земјоделството)¹¹⁰⁵ земјоделските стопанства можат доброволно да се здружуваат како организации на производители, и за таа цел можат да

¹¹⁰³ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 73.

¹¹⁰⁴ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 74.

¹¹⁰⁵ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 3.

користат од државата финансиска поддршка за здружување.¹¹⁰⁶ Организацијата на производители е правно лице.¹¹⁰⁷

14.2.2. Група на производители

Група на производители е правно лице основано од земјоделски стопанства заради стекнување на статус на организација на производители.¹¹⁰⁸

Поддршката на државата е насочена кон инвестиции кои би се употребиле за:

- адаптација на производни техники и земјоделски производи произведени од земјоделски стопанства кои се членови на таквата група
- заеднички пласман на земјоделски производи на пазарот
- носење правила за пласирање на заеднички информации кои се однесуваат на обемот на производство и временскиот период на берба на земјоделските производи.¹¹⁰⁹

14.2.3. Меѓугранкови организации на производители

Меѓугранкови организации на производители се повисока форма на здружување на организациите на земјоделски производители со трговски друштва и други правни лица кои се занимаваат со преработка и/или трговија со земјоделски производи. Овие организации се организираат согласно Законот за трговски друштва или Законот за задругите.¹¹¹⁰ За овие организации не е предвидена финансиска поддршка од државата.

14.2.4. Земјоделска задруга

Земјоделската задруга е најсложена форма на здружување на земјоделските производители со заедничка сопственост на земјиштето и средствата за производство. Земјоделската задруга има статус на правно лице.¹¹¹¹ Истата дејносите ги остварува во областа на примарното земјоделско производство (растително земјоделско производство, сточарство и пчеларство), преработките и трговијата на земјоделските производи, услугите поврзани со овие дејности, како и трговијата и услугите поврзани со средствата кои се користат во земјоделското производство и прехранбената индустрија.¹¹¹²

Земјоделските задруги имаат право на финансиска поддршка од страна на надлежните државни органи,¹¹¹³ која се остварува во две фази од дејствувањето на

¹¹⁰⁶ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 111.

¹¹⁰⁷ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 112.

¹¹⁰⁸ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 122.

¹¹⁰⁹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 75.

¹¹¹⁰ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 142.

¹¹¹¹ Закон за земјоделски задруги, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2013, чл. 2.

¹¹¹² Закон за земјоделски задруги, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2013, чл. 5.

¹¹¹³ Закон за земјоделски задруги, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2013, чл. 14.

задругите. Првата фаза е фазата на основањето на задругите, каде државната финансиска поддршка се однесува на исплата на плата на лице кое е управител на задругата.¹¹¹⁴ Втората фаза е фазата на функционирањето на земјоделските задруги, во која тие можат да ги добијат следниве форми на финансиска поддршка:

- а) Дополнителни директни плаќања за тековната година за она што го произвеле и продале преку задругата
- б) Надоместок на дел од трошоците за наводнување за производствените капацитети на и во задругата
- в) Финансиска поддршка која покрива дел од трошоците за осигурување
- г) Финансиска поддршка за набавка на земјоделска механизација.¹¹¹⁵

15. Мерки во земјоделството кои се однесуваат на унапредување на животната средина и квалитетот на производството

Политиката на поттикнување на земјоделската дејност која би резултирала во унапредување на животната средина е насочена кон промоција на такви земјоделски производни практики и одржлива употреба на земјоделско земјиште, заштита и унапредување на животната средина и руралните предели кои би ја одржале растителната и животинскака разновидност и би ја унапредиле состојбата на почвата, воздухот и водата. Оваа политика се спроведува преку мерки за помош за:

- земјоделска дејност која би ја заштитила и унапредила животната средина
- постигнување на повисоки стандарди за благосостојба на животните.¹¹¹⁶

15.1. Помош за вршење на земјоделска дејност заради заштита и унапредување на животната средина

“Помош за вршење на земјоделска дејност за заштита и унапредување на животната средина се доделува за:

- вршење на земјоделска дејност согласно со принципите на добра земјоделска и хигиенска пракса;
- зачувување на руралните предели и нивните традиционални карактеристики;
- зачувување на генетската разновидност на автохтони земјоделски растенија и автохтони раси на добиток.

15.2. Помош за воведување на повисоки стандарди на квалитет на земјоделски производи

Помош за воведување на повисоки стандарди на квалитет на земјоделски производи се доделува за земјоделски производи од органско производство, за заштита на

¹¹¹⁴ Закон за земјоделски задруги, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2013, чл. 15.

¹¹¹⁵ Закон за земјоделски задруги, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2013, чл. 16.

¹¹¹⁶ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 76.

земјоделски прехранбени производи со географски или традиционален назив и за стандарди на безбедност во примарното земјоделско производство.¹¹¹⁷

15.3. Помош за подобрување на генетскиот квалитет на сточарството

Помошта која е наменета за поддршка, одржување и унапредување на генетскиот квалитет на сточарството се доделува за покривање на дел од трошоците за:

- испитување на генетскиот квалитет или приносот во сточарството
- за воведување нови техники или практики за одгледување на добиток
- за мерки со кои се сузбиваат болести на животните што се одгледуваат.¹¹¹⁸

15.4. Помош за постигнување на повисоки стандарди за благосостојба на животните

Помош за постигнување на повисоки стандарди за благосостојба на животните се дава на земјоделски стопанства кои доброволно се согласиле да применуваат такви кои се повисоки од минимум пропишаните со закон за период од 5 до 7 години.

Овие повисоки стандарди се однесуваат на:

- поење и хранење во количина која им е потребна на животните
- услови за сместување на животните кои се карактеризираат со пространост, постела за преживање и природна светлина
- редовен испуст надвор од сместувалиштето
- непрактикување на скратување на делови од животното (рогови, опашка, итн.)
- заштита од патогени организми преку хигиена и обезбедени добри животни услови.¹¹¹⁹

16. Мерки за развој на земјоделството заради подобрување на квалитетот на живот на земјоделците во руралните средини

Овие мерки се насочени кон подобрување на квалитетот на земјоделството, но опфаќаат и други можности за економски развој во земјоделството, како и поширок општествен развој

Мерките за подобрување на квалитетот на живот во руралните средини се однесуваат на:

- диверзификација на економските активности
- дополнителна дејност на земјоделско семејно домаќинство во руралните средини
- финансиска поддршка за рурален развој
- помош за зачувување на традиционалниот предел и архитектура.

¹¹¹⁷ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 106.

¹¹¹⁸ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 103.

¹¹¹⁹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 79.

16.1. Диверзификација на економските активности

Мерките за диверзификација на економските активности се тие за поддршка на земјоделските стопанства вон земјоделството.¹¹²⁰

16.2. Дополнителна дејност на семејно земјоделско стопанство

Дополнителната дејност на семејно земјоделско стопанство е по содржина земјоделска, насочена кон тоа да ја подобри искористеноста на производните можности на стопанството и работната сила на членовите на семејството.

16.3. Финансиска поддршка на земјоделските активности што реперкуира и во рурален развој

Мерките на финансиска поддршка на земјоделските активности што реперкуираат и во рурален развој се спроведуваат преку следниве механизми на поддршка:

“1.Неповратна финансиска поддршка за инвестиции

2.Финансиска помош

3.Директни плаќања за рурален развој”¹¹²¹

“1.Неповратната финансиска помош за инвестиции се доделува за инвестиции за:
-набавка на живи животни и повеќегодишни растенија
-изградба или подобрување на недвижен имот
-набавка или лизинг на механизација и опрема
-други нематеријални вложувања.”¹¹²²

“2.Финансиската помош е поддршка која се доделува за обука и информирање на земјоделските производители, советодавни услуги за развој на земјоделството, започнување со земјоделска дејност, напуштање на вршење на земјоделска дејност и за групи на производители.

3.Директните плаќања за рурален развој се компензациони плаќања за поддршка на приходот остварен од земјоделска дејност како надоместок за загубите кои настанале поради неискористеност на производниот потенцијал заради примена на земјоделски производни практики за заштита на животната средина или поради зголемени трошоци за примена на повисоки стандарди за заштита на животната средина.”¹¹²³

16.4. Помош за зачувување на традиционалниот предел и архитектура

Помош за зачувување на традиционалниот предел и архитектура е таа со која државата ги компензира земјоделските стопанства или руралните средини за нивно

¹¹²⁰ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 81.

¹¹²¹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 92.

¹¹²² Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 90.

¹¹²³ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 92.

земјоделско неинвестирање во предели со традиционални археолошки и историски одлики каде што е лоциран земјоделскиот имот.¹¹²⁴

17. Мерки на земјоделската политика насочени кон зголемување на продуктивноста на земјоделството преку окрупнување на земјоделското земјиште

Република Северна Македонија се карактеризира со мали земјоделски поседи (просечно 1,85 ха) што создава намалени можности или во некои случаи и неможност да се користи сета современа земјоделска механизација и агротехнички, агромилиоративни и хидромелиоративни средства и мерки. Во тој контекст, окрупнувањето на земјоделското земјиште би значело поголема можност за нивно користење, а со тоа и пораст на вкупната земјоделска продуктивност во Републиката. Значи, мерките за окрупнување, или во некои ситуации недозволување да се дојде до уситнување на земјоделското земјиште се значајни мерки кои опфаќаат повеќе модалитети и начини на државно дејствување – законско и финансиско, и тие се изложени во наредниот приказ.

17.1. Помош за окрупнување на земјоделско земјиште и анализа на физичките и хемиските својства на почвата

Помошта за окрупнување и заштита на земјоделско земјиште опфаќа правни и административни трошоци кои се однесуваат на постапката за окрупнување на земјиштето и постапките за анализа на физичките и хемиските својства на почвата.¹¹²⁵

17.2. Размена на земјоделско земјиште заради окрупнување

Со цел окрупнување на земјоделските парцели, може да дојде до размена на земјоделското земјиште во државна и приватна сопственост, при што не смее да дојде до раситнување на земјоделското земјиште во државна сопственост. Размената може да се врши само доколку приватното земјоделско земјиште кое се разменува граничи со земјоделско земјиште во државна сопственост.¹¹²⁶

17.3. Консолидација на земјоделско земјиште во приватна сопственост заради окрупнување

При размена на земјоделско земјиште заради окрупнување на земјоделските парцели, Министерството спроведува постапка за консолидација на земјоделско земјиште доколку е тоа побарано од десет или повеќе сопственици на земјоделско земјиште под услов тоа да е лоцирано во една или повеќе соседни катастарски општини.¹¹²⁷

¹¹²⁴ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 95.

¹¹²⁵ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 100.

¹¹²⁶ Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 135/2007 до 39/2014 чл. 16.

¹¹²⁷ Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 135/2007 до 39/2014 чл. 16а.

17.4. Спречување на уситнување на земјоделско земјиште

Со цел да се спречи уситнување на земјоделските парцели, во случај на продажба, право на првенство се дава на заедничкиот сопственик, сосопственикот и соседите чие земјиште граничи со земјиштето што се продава.¹¹²⁸ Со истата цел, земјоделското земјиште во приватна и државна сопственост, не може да биде предмет на физичка делба доколку катастарската парцела е со површина помала од 2 хектара.¹¹²⁹

Владата може да донесе одлука за **дополнителна помош** за одреден земјоделски производ до висина на просечната цена за откуп на тој производ во производниот регион по единица мерка.¹¹³⁰

18. Мерки на земјоделската политика насочени кон пораст на земјоделското производство преку промет и користење на земјоделско земјиште во државна сопственост

Земјоделското земјиште во државна сопственост е значаен, а во голема мера неискористен ресурс, па неговото искористување од страна на приватните земјоделски производители е околност која би го зголемило земјоделското производство на национално ниво. Во тој контекст, државата може да го поттикне неговото користење од страна на приватниот сектор во земјоделството преку негово ставање во промет или давање на користење.¹¹³¹ Имено, земјоделското земјиште во државна сопственост може да се даде на продажба и на користење (закуп и плодуюживање) со одлука на Министерството..¹¹³²

18. 1. Закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост

Државното земјоделско земјиште се дава под закуп со следново времетраење:

- “-за подигање на долгогодишни насади (лозја, овоштарници, хмељ) и оранжерии за период до 30 години
- за подигање на маслинарници за период до 50 години
- за одгледување на други земјоделски култури за период до 15 години
- за ливади за период до 15 години
- за одгледување на брзорастечки дрва на земјоделско земјиште кое се наоѓа на надморска висина над 700 метри за период до 30 години
- за рибници за период до 20 години
- за спортско-рекреативни активности и рурален туризам до 30 години.”¹¹³³

За земјоделското земјиште во државна сопственост дадено под закуп се плаќа годишна закупнина. Притоа, за земјоделско земјиште од I до IV класа почетната цена на

¹¹²⁸ Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 135/2007 до 39/2014 чл. 15.

¹¹²⁹ Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 135/2007 до 39/2014 чл. 15а.

¹¹³⁰ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 99а.

¹¹³¹ Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 135/2007 до 39/2014 чл. 17.

¹¹³² Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 135/2007 до 39/2014 чл. 17.

¹¹³³ Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 135/2007 до 39/2014 чл. 18.

закупнината изнесува 25 евра по хектар, а за земјоделско земјиште од V до VIII класа 15 евра по хектар. За земјоделско земјиште во планински подрачја доколку е од I до IV класа почетната цена на закупнината е 15 евра по хектар, а за земјоделско земјиште од V до VIII класа 5 евра по хектар.¹¹³⁴

18.2. Плодоуживање на земјоделско земјиште во државна сопственост

Земјоделското земјиште во државна сопственост може да се дава на плодуюживање, значи на користење без надомест, според Програма донесена од Владата на Република Македонија, на одредени категории социјално необезбедени лица, односно лица кои се способни за работа, но кои се материјално необезбедени и се корисници на социјална парична помош. Времетраењето на плодуюживањето по корисник е до 5 години. По истекот на овие 5 години, ова право (на плодуюживање) се трансформира во право на закуп.¹¹³⁵

“Земјоделското земјиште може да се додели на плодуюживање најмногу до 4 хектари во систем за наводнување и најмногу до 8 хектари надвор од систем за наводнување.¹¹³⁶ Дополнителна државна помош е што корисниците по добивањето на земјоделското земјиште на плодуюживање, ќе имаат право да користат и финасиска помош Де минимис за отпочнување на земјоделска дејност.¹¹³⁷

19. Ситуациона економска помош на земјоделските производители

Државата е подготвена да додели економска помош на земјоделските производители кога тие се соочуваат со економски товар во нивното стопанисување за тие да можат непречено да продолжат со своето производство во ситуации во кои економскиот товар може да предизвика пречки во нивното стопанисување, со што се обезбедува континуитет, со тоа и ненамален обем на земјоделско производство. Ситуациите на економска оптовареност на земјоделците се изложени во наредниот приказ.

1. Помош за преместување на објекти од земјоделски имот за остварување на јавен интерес утврден со закон е помош од државата за надоместок на трошоците направени со демонтирање, отстранување и повторно монтирање на објектот.¹¹³⁸

2. Помош за премии за осигурување е надоместок на дел од трошоците за осигурување на земјоделското производство¹¹³⁹

¹¹³⁴ Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 135/2007 до 39/2014 чл. 23.

¹¹³⁵ Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 135/2007 до 39/2014 чл. 40.

¹¹³⁶ Програма за давање на земјоделско земјиште во државна сопственост на плодуюживање на одредена категорија социјално необезбедени лица, *Службен весник на Република Македонија*, 80/2012, чл.6.

¹¹³⁷ Оперативен план за изменување на Оперативниот план за активни програми и мерки за вработување за 2013 година – Пилот Програма за субвенционирање на плодуюживатели на државно земјоделско земјиште, Министерство за труд и социјална политика, Скопје 2013.

¹¹³⁸ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 96.

¹¹³⁹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 98.

3. Субвенционирање на каматна стапка е помош за земјоделството од државата, затоа што се намалува каматната стапка на кредитите кои ги земаат земјоделците, со што се обезбедува полесен пристап до финансирање на односните цели, наменет за производство на примарни земјоделски производи, нивна преработка и трговија со истите.¹¹⁴⁰

4. Кофинансирање на банкарски гаранции е финансиски инструмент со кој државата, кога земјоделците земаат кредит, го намалува нивниот финансиски товар, на тој начин што државата со земјоделците го споделува гарантниот ризик или врши поделба на хипотеките за кредити, наменети за производство на примарни земјоделски производи, нивна преработка и трговија со истите.¹¹⁴¹

19.1. Помош на земјоделски стопанства кога истата не можат да ја остварат по некој друг основ (помош Де минимис)

Де минимис е помош наменета за земјоделските стопанства кога таа им е неопходна, а не можат да ја остварат по никој друг законски основ.¹¹⁴²

20. Мерки на земјоделската политика насочени кон заштита на земјоделското земјиште и средствата за производство

Ова се мерки кои државната власт ги спроведува со цел тие да обезбедат континуиран квалитет на земјоделското земјиште што подлежи на биохемиски и климатски закани при што таа определува и финансиска помош доколку дојде до тоа некои непредвидливи природни и климатски појави да го пореметат нормалниот тек на земјоделското производство.

20.1. Заштита на земјоделското земјиште од ерозија

Заради заштита и спречување на ерозија на земјоделското земјиште се превземаат следниве противерозивни мерки:

-ограничување или потполна забрана за сечење и ископачување на овошки и шумска вегетација, освен од агротехнички причини или градежни зафати од јавен интерес

-одржливо и рационално користење на пасиштата¹¹⁴³

Доколку сопствениците на земјоделското земјиште со примена на мерките за заштита од ерозија трпат штети, тие имаат право на соодветен надоместок на штета.¹¹⁴⁴

¹¹⁴⁰ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 98а.

¹¹⁴¹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 98б.

¹¹⁴² Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 107.

¹¹⁴³ Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 135/2007 до 39/2014 чл. 43.

¹¹⁴⁴ Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 135/2007 до 39/2014 чл. 4.

20.2. Помош за загуби предизвикани од природни непогоди и неповолни климатски настани

Помош за загуби предизвикани од природни непогоди и неповолни климатски настани им се доделува на земјоделските стопанства за загубите на земјоделскиот имот кои ги опфаќаат земјоделските растенија и животни, стаклениците и пластениците.¹¹⁴⁵ По исклучок, Владата може да додели ваква помош и на лица кои не користат финансиска поддршка за земјоделство и рурален развој.¹¹⁴⁶

21. Макроекономски мерки на земјоделската политика во Република Северна Македонија насочени кон економски рентабилно земјоделско производство

Макроекономската политика има за цел да обезбеди стабилно економско окружување кое води кон тоа да го засили снажниот (интензивниот) и одржливиот економски развој.¹¹⁴⁷ Макроекономската политика во една современа држава се води во сите стопански дејности, со тоа што се разликува истата според интензитетот или бројноста и квалитетот на инструментите што се применуваат. Во земјоделството во Република (Северна) Македонија се водат неколку вида на макроекономски политики: надворешнотрговска политика, фискална политика, кредитна политика и политика на цени.

21.1. Надворешнотрговската политика во областа на земјоделството и прехранбената индустрија

Со пристапувањето на Република Хрватска во Европската Унија, ЕУ е најзначајниот трговски партнер на Република Македонија, кој учествува со 50% во вкупниот увоз и извоз на земјоделските и прехранбените производи. Потоа следат земјите на ЦЕФТА (Албанија, Косово, Србија, Босна и Херцеговина, Црна Гора) каде што вкупниот извоз на земјоделско-прехранбени производи е 36,5%, а вкупниот увоз е 24,7%. Внатре во двата блока над 80% од трговската размена се одвива со само пет земји.¹¹⁴⁸ Во изминатиот период пристапот до македонскиот пазар на земјоделско-прахранбени производи беше дополнително либерализиран согласно обврските превземени со приемот во Светската трговска организација, така што во 2008 година дојде до намалување на царинските стапки, а во 2011 година дојде до трговска либерализација со ЕУ согласно склучениот Договор за слободна трговија со ЕУ. Од 2007 година после неговата ратификација, почна со примена ЦЕФТА Договорот потпишан во 2006 година, преку кој

¹¹⁴⁵ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 99.

¹¹⁴⁶ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 99б.

¹¹⁴⁷ R. Dolamore, "The Tools of Macroeconomic Policy, <https://www.aph.gov.au/MacroeconomicPolicy>.

¹¹⁴⁸ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 25.

во изминатиот период се постигна целосен бесцарински режим на трговија во регионот.¹¹⁴⁹

Во однос на ЕУ, се воведоа исклучителни трговски мерки за земјите и териториите што учествуваат или се поврзани со процесот на Асоцијација и стабилизација на Европската Унија¹¹⁵⁰ во кои влегуваат државите од Западниот Балкан, вклучувајќи ја и Република Македонија, кои обезбедуваат неограничен влез на стока без царини на пазарите на ЕУ за речиси сите производи со потекло од земјите и царинските територии (Косово) на земјите вклучени во процесот на Стабилизација и асоцијација, а по исклучок влез преку квоти или контингенти, како што е примерот со увозот на вино од свежо грозје, каде на земјите на Западниот Балкан (вклучувајќи ја и Република Македонија) увозот им се ограничува на 50.000 хектолитри вино годишно.¹¹⁵¹

Како пример за поволностите што оваа политика ги нуди би го навеле следново: за Република Северна Македонија актуелната царинска стапка при увоз на зелката, доматиите, јагнето во Република Германија е 0,0%, додека за увоз на јагне Турција има царина од 0,0%, но данок на увоз од 311,80 Евра на 100 кг; за другите држави (*erga omnes*) за увоз на јагне во Република Германија царинската стапка е 12,80% плус данокот на увоз од 311.80 евра на 100 кг; за увоз на зелка од Турција во Германија царината е 0,0%, но данокот на увоз е 107,90 евра на 100 кг. Истите стапки ги има и во Италија. Виното од Република Северна Македонија во Германија и Италија се внесува со 0,0% царинска стапка, а *erga omnes* е 32,00 евра на еден хектолитар.¹¹⁵²

21.2. Фискална политика во областа на земјоделството и прехранбената и индустрија

Во Република Северна Македонија постојат неколку вида на даноци на кои подлежат правните и физичките лица, во дадениот контекст претпријатијата во областа на земјоделството и прехранбената индустрија.

21.2.1. Данок на додадената вредност

“Даночната основа на данокот на додадена вредност е вкупниот износ на надоместокот што е добиен или што треба да се добие за прометот, во кој не е вклучен данокот на додадена вредност”¹¹⁵³

Даночни стапки. “Данокот на додадена вредност се пресметува со примена на пропорционални даночни стапки врз даночната основа за оданочениот промет на стоки и

¹¹⁴⁹ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 24.

¹¹⁵⁰ Regulation (EU) No 1336/2011 of the European Parliament and the Council of 13 December 2011, чл.1.

¹¹⁵¹ Regulation (EU) No 1336/2011 of the European Parliament and the Council of 13 December 2011, Annex 1, Order No. 09.1515.

¹¹⁵² “Exporting from the EU, Importing into the EU”, <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/>,

¹¹⁵³ Закон за данокот на додадена вредност, *Службен весник на Република Македонија*, 44/1999 до 267/2020, чл. 16.

услуги и увоз и тоа: според општата даночна стапка од 18%, според повластената даночна стапка од 5% и од 10%”¹¹⁵⁴

“Општата даночна стапка од 18% се применува врз целокупниот промет и увоз, освен врз прометот и увозот кој се оданочува со повластена даночна стапка.”¹¹⁵⁵

“Повластената даночна стапка од 5% во доменот на земјоделството и прехранбената индустрија се применува врз прометот и увозот на: производи за човечка исхрана, вода за наводнување на земјоделско земјиште, семенски и саден материјал за производство на земјоделски растенија, ѓубрива, средства за заштита на растенијата, фолии од пластична маса за употреба во земјоделството, земјоделска механизација, сурово масло за производство на храна за човечка исхрана, добиточна храна, адитиви за добиточна храна и жив добиток, топлинска енергија за греење.”¹¹⁵⁶

Се ослободуваат од данокот на додадена вредност:

“1.Испораки на добра кои се превезуваат или испраќаат во странство од страна на даночниот обврзник, примателот на доброто или од страна на трето лице по нивен налог, ако примателот на доброто е со седиште во странство.

2.Прометот на добра кои се превезуваат или испраќаат од земјата во слободни зони, царински зони или царински складови,”¹¹⁵⁷ значи, и во оваа ситуација се ослободува странски елемент од плаќање ДДВ.

Се ослободуваат од ДДВ како производи: транспортни средства, животни и специјален алат и инструменти.

21.2.2. Данок на имот

Данокот на имот се плаќа на недвижен имот, освен оној имот што е ослободен од плаќање на овој данок.¹¹⁵⁸ Обврзник на данокот на имот е правно и физичко лице кое е сопственик на имотот.¹¹⁵⁹ Основа на овој данок е пазарната вредност на недвижниот имот,¹¹⁶⁰ а стапките на данокот се во интервал од 0,10 до 0,20%, чија висина ја утврдуваат советите на локалната самоуправа.¹¹⁶¹

¹¹⁵⁴ Закон за данокот на додадена вредност, *Службен весник на Република Македонија*, 44/99, 59/99, 86/99, Уставен суд бр.93/00, 8/01, 21/03, Уставен суд бр. 17/04, 19/04, 33/06, 45/06, 101/06, 114/07, 103/08, 114/09, 133/09, 95/10, 102/10, 24/11, 135/11, 155/12, 12/14, 122/14, 130/14, 15/15, 129/15, 225/15, 23/16, 198/18, *Службен весник на Република Северна Македонија*, 98/19, 124/19, 275/19 и 267/20, чл. 28 .

¹¹⁵⁵ Закон за данокот на додадена вредност, *Службен весник на Република Македонија*, 44/1999 до 267/2020, чл. 29.

¹¹⁵⁶ Закон за данокот на додадена вредност, *Службен весник на Република Македонија*, 44/1999 до 267/2020, чл. 30.

¹¹⁵⁷ Закон за данокот на додадена вредност, *Службен весник на Република Македонија*, 44/1999 до 267/2020, чл. 24.

¹¹⁵⁸ Закон за даноците на имот, *Службен весник на Република Македонија*, 61/04, 92/07, 102/08, 35/11 и 53/11 чл. 3

¹¹⁵⁹ Закон за даноците на имот, *Службен весник на Република Македонија*, 61/2004 до 53/2011, чл. 4

¹¹⁶⁰ Закон за даноците на имот, *Службен весник на Република Македонија*, 61/2004 до 53/2011, чл. 5

¹¹⁶¹ Закон за даноците на имот, *Службен весник на Република Македонија*, 61/2004 до 53/2011, чл. 6

Земјоделско земјиште што се користи за земјоделско производство е ослободено од плаќање на данокот на имот,¹¹⁶² но доколку земјоделско земјиште не се користи за земјоделско производство, стапките на овој данок можат да се зголемат од три до пет пати во однос на стапките на имот по други основи.¹¹⁶³

21.2.3. Данок на добивка

Земјоделските стопанства се ослободуваат од плаќање на данокот на добивка до 300.000 денари приход од земјоделска дејност, а подлежат на пониско паушално плаќање за приходите до 1.3 милиони денари.¹¹⁶⁴

21.3. Кредитна политика

За поддршка на инвестициите, Земјоделскиот кредитен дисконтен фонд во состав на Македонската банка за поддршка на развојот, дава рурални кредити за сите земјоделски намени со субвенционирани поволни услови во однос на висината на годишната каматна стапка.¹¹⁶⁵

21.4. Политика на цени

Политиката на цени најизразито се врзува за **интервентната цена**. Интервентната цена е таа по која се врши набавка на пченица, чие одредување од страна на Владата е со цел да го стабилизира пазарот кога тој е нарушен, односно да ја урамнотежи понудата и побарувачката на пченицата, на тој начин што интервенира преку цената домашните производители да ги компензираат производните трошоци, кога цената на увезената пченица ја нарушува рентабилноста на производството на домашните производители.

21.5. Дополнителни социјални поволности за земјоделците

Земјоделците се карактеризираат и со помали преференцијални социјални плаќања во однос на другите категории на социјални осигуреници за ист износ на исти социјални поволности.¹¹⁶⁶

22. Финансиска поддршка на земјоделската политика во Северна Македонија

Финансиската поддршка на земјоделството е изразито значаен дел од земјоделската политика, затоа што обезбедува остварување на мерките кои се конципирани за функционирањето и развојот на земјоделството. Постојат повеќе финансиски извори за

¹¹⁶² Закон за даноците на имот, *Службен весник на Република Македонија*, 61/2004 до 53/2011, чл. 8

¹¹⁶³ Закон за даноците на имот, *Службен весник на Република Македонија*, 61/2004 до 53/2011, чл. 6

¹¹⁶⁴ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 53.

¹¹⁶⁵ *Ibid.*

¹¹⁶⁶ *Ibid.*

подршка на земјоделството – домашни и странски, и за повеќе намени на земјоделската политика.

22.1. Финансирање на земјоделството од буџетските средства на Република Северна Македонија (државна помош)

22.1.1. Директна државна помош за земјоделските стопанства

Во 2003 година беа доделени околу 7 милиони евра на земјоделците во Македонија; во 2007 година повеќе од 13 милиони; во 2009 – 65 милиони; во 2011 – повеќе од 100 милиони и во 2013 – 115 милиони. Во 2013 година нешто помалку од 60 мил. Евра се дадени за директни плаќања во поделството (земјоделски растенија), нешто помалку од 40 милиони евра се дадени како директни плаќања во сточарството, или се заедно околу 84 % од вкупната финансиска подршка во односната година се средства дадени како директни плаќања во земјоделството, односно поделството и сточарството, а останатите 16% (околу 18 милиони евра) се дадени за севкупна подршка во земјоделството, вклучувајќи ги мерките на модернизација на земјоделското производство, кои најчесто не го надминуваат нивото на амортизација.¹¹⁶⁷ Така, за модернизација на средствата за производство во истата 2013 година се инвестирани буџетски 9 милиони евра, од кои 1,2 милиони евра се инвестирани во објекти за земјоделска намена, 0,8 милиони за насади на повеќегодишни растенија и 6,1 милиони евра за земјоделска механизација и опрема, при што во тој момент земјоделството располагаше со 92.798 трактора и 1.797 комбајна, од кои 70% од нив беа со над 20 годишна амортизираност, така што, со претходно наведените инвестиции еден дел од нив беа заменети со нови.¹¹⁶⁸

Бројот на корисници на мерките на финансиска подршка е многукратно зголемен. Во 2006 година има 13.000 корисници на оваа помош, а во 2013 година 100.000 или 64% од сите земјоделски стопанства. Значи, се работи за таргетирана политика насочена кон стопанства со понизок развоен потенцијал.¹¹⁶⁹

“Висината на директните плаќања по единица производ е помеѓу 4% и 36% од висината на откупната цена и највисока е кај тутунот, па грозјето, пченицата и млекото (36%, 26%, 24% и 19%). Доколку се додаде и интервентната субвенција за откупот на винското грозје, само тогаш висината на директните плаќања надминува над 50% од пазарната цена.¹¹⁷⁰

Учеството на приходите од директните плаќања во вкупните приходи (приходи од реализацијата на приходи плус износот на директните плаќања) е различно според потсектори и се движи меѓу 7 и 65%. Најголемо значење во вкупните приходи

¹¹⁶⁷ С. Малчески, Р. Малчески, *Состојбите во земјоделството во Република Македонија во периодот 1999-2013*, Универзитет ФОН, Скопје 2015, 131.

¹¹⁶⁸ *Ibid.*, 131.

¹¹⁶⁹ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 52.

¹¹⁷⁰ *Ibid.*, 58.

субвенциите имаат кај пченицата и винското грозје (65% и 63%), потоа следат овчарството, тутунот, градинарството (зелка и пипер под заштитен простор), јаболката (помеѓу 20 и 40%), а најмало учество имаат кај доматиите под заштитен простор, производството на млеко, оризот и јаболката каде директните плаќања учествуваат со 7-15%.¹¹⁷¹

Сепак, од аспект на реална поддршка на приходот и подобрување на економичноста на работењето на земјоделските стопанства, а со тоа и задржување на интересот за производство, директните плаќања најголема улога имаат кај производството на млеко и грозје каде приходите од продажба се доволни речиси колку за покривање на трошоците за производство, по што следува одгледувањето на овци со 34% повисоки приходи од продажба во однос на субвенциите. Овој процент е повисок кај другите поконкурентни производи како градинарските производи, оризот и тутунот.¹¹⁷²

22.1.2. Државна помош за објекти и програми во земјоделското стопанство

Буџетските средства за 2020 година за земјоделски намени изнесуваат 6.400.000.000 денари или околу 105 милиони евра. За објекти и програми во земјоделството наведени се следниве средства:

Хидросистем Злетовица 169.535 денари (2.7 мил. Евра)

Хидросистем Лисиче 25.600 денари (420.000 Евра)

Програма за наводнување на Јужна долина на Вардар 172.688 денари (2.8 мил. Евра)¹¹⁷³

22.2. Финансирање на земјоделството од странски извори на средства

22.2.1. Финансирање на земјоделството од буџетските средства на Европската Унија

Придонес на ЕУ за земјоделство и рурален развој

Година	Евра
2014	5.000.000
2015	5.000.000
2016	5.000.000
2017	6.000.000
2018	10.000.000
2019	14.000.000
2020	15.000.000
Вкупно	60.000.000

Извор: IPA Rural Development Programme 2014-2020

¹¹⁷¹ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 58.

¹¹⁷² *Ibid.*

¹¹⁷³ Буџет на Република Северна Македонија 2020, *Службен весник на Република Македонија*, 265/2019, 261.

Во 2014 година овие средства, во делот на земјоделските намени беа распределени на следниов начин:

1.Инвестиции во физички средства за земјоделските имоти 2.150.000 евра

2.Инвестиции во физички средства кои се однесуваат на преработка и маркетинг на земјоделски производи 2.250.000 евра¹¹⁷⁴

Постоеја следниве инвестициски намени:

а)Изградба или подобрување на недвижна сопственост

б)Купување (набавка на) нова механизација и опрема, вклучувајќи компјутери

в)Купување (набавка на) повеќегодишни растенија

г)Финансирање на наем на нова механизација и опрема

д)Општи трошоци за претходните намени во кои влегуваат и хонорари за архитекти и инженери, физибилити студии, итн

ѓ)Трошоци за специфични информации, итн.¹¹⁷⁵

22.2.2. Финансирање на земјоделството од странски заеми преку буџетот на РСМ

Хидросистем Злетовица 61.500.000 денари (1 мил. Евра)

Програма за наводнување на Јужна долина на Вардар 234.459.000 денари (3,8 мил. Евра)¹¹⁷⁶

22.3. Финансирање на земјоделството од водните заедници

Финансиски извори во земјоделството можат да бидат и средствата од водните заедници (корисниците на системите за наводнување) за хидромелиоративни зафати, во помал износ, но агрегатни податоци за вкупноста на овие извори не постојат.

23. Резултати на земјоделската политика и специфични фактори на влијание врз нејзината ефективност

23.1.Карактеристики на земјоделската политика на РСМ

Земјоделската политика во Република Северна Македонија се карактеризира со разработен и сеопфатен приод во кој се почнува од осмисленоста на процесот преку целите, мерките и инструментите, регулативата (закони и подзаконски акти), административна и информациската логистика на процесот преку формирање бази на податоци и земјоделски пазарен информативен систем, финансиска поддршка преку посебни и заеднички фондови за развој на земјоделството, и институционалниот и општествениот фактор во остварувањето на овој процес, или постоење и востановување на

¹¹⁷⁴ European Commission, *EU Instrument for Pre-Accession (IPA), Rural Development Programme 2014-2020, The Republic of Macedonia, Skopje 2015*, 133.

¹¹⁷⁵ *Ibid.*, 141-142.

¹¹⁷⁶ Буџет на Република Северна Македонија 2020, *Службен весник на Република Македонија*, 265/2019, 261.

државни, стручни и општествени субјекти инволвирани во процесот со нивни законодавни, извршни, стручно-аналитички, консултантски и општествено-подржувачки овластувања и активности, во кои влегуваат Собранието на РМ, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, други министерства, Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој, потсекторските групи, итн.

Мерките, инструментите и активностите на земјоделската политика и руралниот развој, содржани во програмско-планските документи и најмногу во законодавството се карактеризираат со сеопфатност и слоевитост. По своето поле на дејствување тие се економски, социјални, организациски, еколошки и такви кои го поттикнуваат технолошкиот развој на земјоделството, а помал дел од нив се однесуваат и на преработувачката индустрија, маркетингот и трговијата.

Покрај финансиската поддршка на сите конкретни мерки во земјоделството, земјоделските стопанства беа помогнати со добивање на користење државно земјиште под многу поволни околности, изземање или намалување на плаќање на данок на добивка и преференцијални општествени плаќања, намалување на ДДВ, легализација на згради и долгогодишни насади како и добивање бесплатни советодавни услуги и рурални кредити со поволни услови преку Земјоделскиот кредитен дисконтен фонд.

Најголемата финансиска поддршка на мерките за развој на земјоделството се однесува на директната поддршка на земјоделците или директните плаќања, нешто помеѓу 80% и 90% од вкупната финансиска помош, по основ на големина на земјоделското земјиште, единица поделелски производ и грло стока, што содржат економска димензија или економски поисплатливо производство за земјоделските стопанства, но во извесна мера содржат и социјална димензија, да го зачуваат егзистенцијалното ниво на живот на семејствата на земјоделските производители и да им донесат економска и социјална сигурност.

Во земјоделството, според земјоделскиот попис од 2007 година, вкупно стопанисувале 192.675 земјоделски стопанства, од кои 99% биле индивидуални земјоделски стопанства, а 1% (односно 297) земјоделски претпријатија. Во 2013 година бројот на земјоделски стопанства е намален на 170.885, а бројот на земјоделските претпријатија е зголемен на 304.¹¹⁷⁷ Во 2012 година 110.000 индивидуални земјоделски стопанства биле приматели на директните плаќања, што е 64% од вкупниот број на индивидуални земјоделски стопанства.

Преземени се и мерки за подобрување на достапноста на земјоделците до слободното нераспределено земјиште во државна сопственост преку закуп и плодоуживање. Во овој период се распределени 59.544 ха на 8.719 земјоделци или во просек 7 ха на стопанство, за разлика од периодот пред 2007 година кога 98.150 ха биле распределени на 411 стопанства односно по 239 ха на стопанство.¹¹⁷⁸ Во периодот 2007-

¹¹⁷⁷ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје, 2014, 25.

¹¹⁷⁸ *Ibid.*, 53.

2013 годишната стапка на пораст на земјоделството е 3,2%. Зголемено е и земјоделското земјиште во истиот период за 18%.¹¹⁷⁹ Паралелно, превземени се законски промени за спречување на раситнувањето на земјоделското земјиште, создадени се услови за консолидација (окрупнување на земјиштето), како и отпочнат е процесот на приватизација на земјиште во државна сопственост.¹¹⁸⁰

Земјоделската политика на Република Македонија е насочена и прилагодена кон земјоделската политика на Европската Унија. Прилагодувањето кон европската земјоделска политика беше интензивирano после 2005 година, кога Република Македонија се здоби со кандидатски статус. Целите кон Заедничката европска земјоделска политика се адаптирани преку целите на националната (македонската) земјоделска политика и стратегија, содржана во голем број закони, стратегии, програми и планови, како и зголемен буџет за овие намени.

23.2. Оценка на успешноста на земјоделската политика - резултати и состојби

Оценката за успешноста на земјоделската политика би се базирала на тоа кои остварени резултати се постигнати со таа политика, кои стратешки цели во ваков период се остварени, во какви услови и со какви можности се тие остварени. Статистичките показатели добиени од релевантните извори упатуваат на раст на земјоделското производство на годишно ниво од 2-4 %, така што во некои години има пораст од 2%, а во периодот 2006-2013 година, евидентиран е вкупен пораст од 32%, при што во целокупниот анализиран период од околу 10 години, уделот на земјоделството во бруто домашниот производ е меѓу 9% и 10% од истиот,¹¹⁸¹ во ситуација кога бруто домашниот производ има годишен пораст од 2,7%.

Општите трендови во земјоделскиот сектор во годините 2010-2015 покажаа дека комбинацијата на финансиската поддршка и законската поставеност во секторот успеаја да ги ублажат негативните тенденции и постепено да доведат до пораст во производството во потсекторите каде што Република Македонија има споредбени предности (овошје и зеленчук, вино). Финансиската поддршка на земјоделството врши зголемување на производството на конкурентските, извозно ориентирани земјоделски производи со различен интензитет во рамки на потсекторите, и го одржува обемот на производство во потсекторите кои се помалку конкурентни во однос на соодветните странски производи.¹¹⁸² Споредбено со 2008 година, има очигледен тренд на зголемување на производното земјиште и производството, т.е. продуктивноста на хортикултурните производи. Имено, ова производство во 2011 година изнесува 900.000 тона, за разлика од произведените 700.000 тона во периодот пред воведувањето на помошта во

¹¹⁷⁹ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје, 2014, 56.

¹¹⁸⁰ *Ibid.*, 54.

¹¹⁸¹ European Commission, *EU Instrument for Pre-Accession (IPA), Rural Development Programme 2014-2020, The Republic of Macedonia*, Skopje 2015, 97.

¹¹⁸² *Ibid.*, 98.

земјоделството. Во периодот после 2012 година се произведуваат околу 200.000 тона овошје, за разлика од периодот пред 2007 година, кога се произведуваа околу 150.000 тона.¹¹⁸³ Има пораст и на земјиштето под лозови насади, поголемо е за 455 хектара во 2008 година во однос на претходниот период, за неколку години покасно да има 20.000 хектара опфатеност на земјиштето со лозови насади. Житарките, кои во подолг период беа засадувани на исто по големина земјиште, беа засеани на помало земјиште во периодот 2008-2011, за нивното производство да се стабилизира на околу 550.000-600.000 тони годишно. Во истиот период (2007-2011) бројот на овци, кози, свињи и крави се зголеми, но се намали бројот на домашна живина.¹¹⁸⁴ Годишното производство на кравјо млеко од околу 200 милиони литри во периодот 2002-2006 се зголеми на 350 милиони литри во периодот 2007-2011 година. Но сепак, позитивните трендови на доста сточарски производи сè уште не постигнале целосна задоволеност на домашното население со тие производи. Во овој период има и пораст на кравите кои даваат органски производи.¹¹⁸⁵

Државната поддршка придонесе кон конкурентноста и атрактивноста на нови бизниси односно влијаеше на тоа да се внесе свеж капитал и обучен кадар. Во 2010 година за прв пат извозот на земјоделските производи надмина 400 мил. Евра (424 мил. Евра). Во 2011 година извозот достигна 468 мил. Евра. Земјоделските производи, особено конкурентните производи како тутунот, овошјето, зеленчукот, виното, јагнињата претставуваа 15-19% од вкупниот извоз на Република Македонија.¹¹⁸⁶ Сепак, нето трговската рамниотежа во земјоделскиот сектор останува со години 100-150 милиони евра негативна, значи поголем увоз во однос на извозот во претходно спомнатиот износ, како резултат на увоз на сточарски производи со повисока цена, особено месо, како и увоз на континентални производи како сончогледово масло, шеќер и житарки, кои се околу 60% од вкупниот увоз, а останатите 40% од увозот се производи кои не се произведуваат во земјата.¹¹⁸⁷

Крајното прашање е дали земјоделската политика во РМ, подоцна РСМ, била успешна односно ефективна, и кои цели ги постигнала. Различни извори даваат различни мислења по ова прашање.

Според Светска банка, јавната поддршка на земјоделството беше висока во последните години. Помеѓу 2010 и 2015 година годишниот буџетски дел за земјоделците изнесуваше 1,14% од бруто домашниот производ и беше двојно поголем од истиот удел на земјите на Западниот Балкан и речиси 60% повисок од тој на 28-те земји на Европската Унија. Пазарната поддршка и директните плаќања претставуваа над 80% од земјоделскиот буџет. Високото одвојување за оваа намена го постави прашањето за неговата ефективност или дали одвоените средства ги постигнале неопходните структурни

¹¹⁸³ European Commission, *EU Instrument for Pre-Accession (IPA), Rural Development Programme 2014-2020, The Republic of Macedonia, Skopje 2015*, 99.

¹¹⁸⁴ *Ibid.*

¹¹⁸⁵ *Ibid.*

¹¹⁸⁶ *Ibid.*, 98.

¹¹⁸⁷ *Ibid.*

промени во земјоделството, т.е. окрупнувањето на земјата и земјишните стопанства, зголемувањето на продуктивноста и модернизацијата преку технолошки вложувања.¹¹⁸⁸ “Анализата покажува дека субвенциите имаат негативно влијание врз техничката ефикасност на земјоделските стопанства во Северна Македонија, бидејќи водат кон дисторзии во алоцирањето на факторите на производството и конечно кон ниско продуктивни и неефикасни земјоделски стопанства. Тоа е особено евидентно кај секторите со најголема поддршка како што е тутунот и сточарството. Ова го наметнува заклучокот дека намалувањето на субвенциите треба да биде важен краткорочен приоритет.¹¹⁸⁹ Исто така, за да се олесни послоната пазарна ориентација на производствените одлуки и алокацијата на факторите на производството, среднорочните реформи треба да се занимаваат со поголемо усогласување со тековните практики на заедничката земјоделска политика кои опфаќаат приближување на поддршката што се базира на површина и воведување на паушална поддршка по хектар. Расчленетите субвенции би им овозможиле на земјоделците да одговорат на побарувачката на пазарот наместо да се прилагодуваат на субвенциите и да донесат одлуки за производство со повисока вредност каде РСМ има компаративна предност.” Уште се истакнува дека субвенциите имаат занемарливо влијание врз намалувањето на сиромаштијата.¹¹⁹⁰ Сепак, ниската просечна ефикасност на земјоделските стопанства во РСМ укажува на потребата да се зголемат инвестициите за наводнување, советодавните услуги во земјоделството, програмите за зголемувањето на стручните знаења, развојот на бизнисите и продуктивните партнерства. Овие програми бараат дополнителни ресурси и техничко водење што би можеле да се добијат од намалувањето на постојните буџетски средства за субвенционирање на земјоделските стопанства.¹¹⁹¹ Главен пропуст на оваа политика според Светска банка е тоа што најголемиот дел од средствата биле наменети за директната поддршка, а многу малку за активности кои би воделе кон технолошки подобрувања и иновации во земјоделството, и според нив најмалку половина од севкупната помош требало да биде наменета за технолошки подобрувања во земјоделството, за тоа да покаже повидлив успех.

Паралелно со земјоделството е и прехранбената индустрија, која исто така би требало да се модернизира и прошири, но таа во овој период заостанува со оглед на тоа што нема современа технологија и капацитети за да ги задоволи локалните и регионалните потреби. Може да се констатира дека субвенциите во земјоделскиот сектор обезбедиле мало зголемување на продуктивноста на некои производи, и стагнација на голем број други, значи субвенциите не одиграле значајна улога во земјоделскиот развој во РМ, или не ја подигнале конкурентноста на македонското земјоделство, модернизацијата и реструктурирањето на земјоделските стопанства. Значајна фаза во развојот е да се

¹¹⁸⁸ World Bank, IBRD, IDA, *Северна Македонија, Посебен осврт на земјоделството*, 2019, 1.

¹¹⁸⁹ World Bank, IBRD, IDA, *Северна Македонија, Посебен осврт на земјоделството*, 2019, 3.

¹¹⁹⁰ World Bank, IBRD, IDA, *Северна Македонија, Посебен осврт на земјоделството*, 2019, 3.

¹¹⁹¹ World Bank, IBRD, IDA, *Северна Македонија, Посебен осврт на земјоделството*, 2019, 4.

елиминира финансиската поддршка за оние производи во секторите кои не се поддржани во ЕУ, како што се делови од сточарството и производството на зеленчук.¹¹⁹²

Според другото мислење, кое доаѓа од македонското министерство и аналитичарите на ЕУ, и во амбиент на намалена куповна моќ и засилена светска интервенција, финансиската поддршка на земјоделството во РМ успеа да го одржи и зголеми присуството на македонските земјоделски производи на надворешните пазари. Без редовните и интервентните мерки на финансиска помош на земјоделството, тековната состојба во земјоделството ќе беше многу полоша и ќе ги погодеше најранливите групи на сè уште нетрансформирани мали сопственици или поседници на земјоделски имоти кои сè уште не го промениле застарениот начин на производството, а кои во македонското земјоделство се доминантна категорија. Тезата на министерството е дека состојбата во земјоделството би била многу понеповолна доколку би се оставеле помалку средства за директна поддршка.¹¹⁹³

Значи, со мерките на оваа политика и со пропратната финансиска поддршка, постигнато е земјоделството во целина да го има истиот пораст како и другите дејности, во ситуација кога многу дејности, меѓу другите некои гранки на индустријата и информатиката, имаат посовремен карактер од земјоделството и имаат можност за поголем содржински и технолошки исчекор од земјоделството. Но, нешто што е позначајно при мерењето на резултатите од оваа политика е тоа што оваа политика го одржала во кондиција системот на земјоделството, на тој начин што обезбедила финансиски средства со кои создала трајност на мотивот за стопанисување, што е економска придобивка на оваа политика, и им овозможила на членовите на земјоделските стопанства некаква поволна, иако често скромна материјална егзистенција, што е социјална придобивка на оваа политика, со која од една страна производителите се задржани во оваа дејност, а од друга страна, избегната е сиромаштијата, што би била карактеристична во ситуација на недобивање ваква помош, бидејќи и во најразвиените земји оваа дејност е една од помалку доходовните, па и во овие земји, како што веќе видовме, неповолните материјални состојби на земјоделските производители се намалуваат или надминуваат со дополнителна државна помош за овој сектор. Така што, одвојување на најголемиот дел од средствата за директните плаќања со кои посредно се зачувува во голема мера екстензивниот карактер на земјоделството во РСМ би дало предност во однос на заложбата на Светска банка добра половина од средствата да биде наменета за активности врзани за подигнувањето на технолошкото знаење и опременост на земјоделските производители, затоа што претпоставени 60 милиони евра годишно за обуки и набавка на посовремена технологија, би можела да го подигне нивото на знаење и технолошка опременост на неколку илјади производители, тргнувајќи од тоа дека секоја обука или технолошко осовременување вреди десетици илјади евра, а истовремено многу

¹¹⁹² N. Trendov, K. Olagunju, M. Pesevski, "Are Agricultural Subsidies Efficient Tool for Agricultural Sector of the Republic of Macedonia", *Bulgarian Journal of Agricultural Science*, 23-3/2017, 363-369, 396.

¹¹⁹³ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 58.

повеќе од сто илјади производители би се соочиле со битно понизок ниво на приходи, со сета производна немотивација и егзистенцијални проблеми што намаленото ниво на приходи го носи. На ваквото земјоделство, кое се карактеризира со умерен пораст во период од над 10 години, како поволна економска последица, се надоврзува и фактот што домашното земјоделство создава можности за дејствување и раст на домашната прехранбена индустрија, трговијата, транспортот, градежништвото, научните институции и друго, така што резултатите од земоделската политика глобално би ги оцениле како позитивни за севкупното економско процесирање во државата.

Во другите делови на земјоделската политика, кои се однесуваат на зголемувањето на приносите врзани за повисока технологија, посовремени методи на земјоделство и употреба на разни вештачки средства и природни ресурси во земјоделството, постигнати се неповолни резултати. Стручното ниво на земјоделските производители во областа на земјоделството, но и на организацијата во производниот процес не се пресудно подигнати во овој период поради малиот број на обуки кои не можеле да опфатат голем број на земјоделски производители и недоволните средства одвоени за осовременување на механизацијата, а постоечкото стручно ниво не е соодветно на современите трендови во земјоделството и не е способно да ги прифати земјоделските стандарди на Европската Унија, како и постоечката механизација што е недоволна и во голема мера застарена за потребите на едно современо производство. Не е направен пресуден пораст на големината на индивидуалните поседи на земјоделското земјиште, кои остануваат и понатаму да егзистираат како многу мали за ефикасна и интензивна употреба на механизација. Значи, земјоделскиот сектор во РМ е доминиран од мали земјоделски поседи, се карактеризира со расцепканост (фрагментација) на земјиштето и нерешени земјишни права. Просечната големина на еден земјоделски посед е 1,85 хектари, а економскиот аутпут од земјоделското добро е до 4.825 евра (годишно).

Друг домен каде што земјоделската политика не направила поместување е управувањето со државното земјиште, кое е со недоволен капацитет. Не постои ниту една унифицирана политика или закон за јавно (државно) земјиште, единствена администрација и единствено управување со истото. Надлежност за управување на различните видови земјиште имаат разни државни органи, агенции и претпријатија. Управувањето со обработливото земјиште е во домен на Министерството (за земјоделство, шумарство и водостопанство), управувањето со пасиштата е во домен на Јавното претпријатие за управување со пасишта, а управување со шумите е во надлежност на Јавното претпријатие за државни шуми “Македонски шуми”.¹¹⁹⁴ Агенцијата за катастар на недвижности е национална агенција која ги регистрира сите видови на земјиште и другите недвижности, регистрирајќи ги нивните физички карактеристики, сопственички и други права. Но, до денес не постои веродостоен инвентар на државно земјиште и веродостојност, актуелност и коректност на податоците кои се однесуваат на државното

¹¹⁹⁴ World Bank, “Agriculture Modernization Project (P168014)”, <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P168014>, 9.

земјиште. За сите инволвирани институции, не е карактеристично да управуваат со државното земјиште на одржлив и финансиски одговорен начин низ целокупниот негов животен циклус, и да остварат оптимална, од аспект на трошоци ефикасна и ефикасна реализација на Владините програми.¹¹⁹⁵

Земјоделската политика не успеала да ги надмине структурните ограничувања во земјоделството. Во тој контекст:

Примарното земјоделско производство се карактеризира со ниска продуктивност. Со просечен земјоделски посед помал од 2 хектара (1,85ха), во состојба кога пола од производителите произведуваат само за своите семејни потреби, можноста да се продава на пазар, да се произведува во поголем обем и со поголем квалитет, да се унапреди интеграцијата помеѓу малите производители и да се воведат иновации е доста ограничена. Покрај тоа, малите (ситните) земјоделски производители и индустриски претпријатија се соочуваат со ограничен пристап кон новите технологии и пазарни можности, како и со недостиг на квалитетно земјоделско знаење и вештини во различни области, вклучувајќи деловен менаџмент (управување), управување со квалитет, логистика, финансиска писменост и домашен и меѓународен маркетинг. Земјоделската конкурентност е ограничена и поради немање пристап до релевантните за производство податоци.¹¹⁹⁶

Ситните производители главно имаат кратки циклуси на пласман кои завршуваат на зелените пазари или со продажба на големо во близина на имотот на производителот. Договарањето на пласманот не е многу распространето и трансакциите за ситните производители најчесто се *ad hoc* договори, кои често не се почитуваат (се кршат) и се карактеризираат со одложено плаќање. После собирање на реколтата, сортирањето и пакувањето за превоз по правило е несоодветно, со што производот губи на свежина и квалитет. Во прилог на ова е дека Северна Македонија има ограничени и технолошки заостанати капацитети за ладно складирање на производите, кои често не се адекватно лоцирани за да им служат ефикасно на производителите и на купувачите.¹¹⁹⁷

Во земјоделското производство на РСМ доминираат поделелските производи со 75% од тоталната вредност, а останатите 25% се сточарски производи. Вториве бараат повисоки стандарди на прехранбена безбедност, но иако овие стандарди во претходниот период се подобрени, политиката на прехранбената и ветеринарната безбедност, како и потребната инфраструктура сè уште не ги достигнале стандардите од овој вид на ЕУ, со што се намалува нивното присуство на пазарите на ЕУ.¹¹⁹⁸

Значајна компонента на развиеното земјоделство е наводнувањето. “Врз база на податоците од Водостопанската основа (1974) со изградба на хидромелиоративни системи во Република Македонија реално може да се обезбеди наводнување на околу

¹¹⁹⁵ World Bank, “Agriculture Modernization Project (P168014)”, <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P168014>, 9.

¹¹⁹⁶ *Ibid.*, 8.

¹¹⁹⁷ *Ibid.*, 9.

¹¹⁹⁸ *Ibid.*

400.000 хектара или на околу 80% од вкупните обработливи површини. Сепак, во изминатиов период се изградени системи за наводнување на околу 173.000 хектара или околу 42,25% од вкупните површини за наводнување, кои опфаќаат 17 големи брани, над 100 мали брани и околу 1.400 км главни канали.”¹¹⁹⁹ Најголем дел од системите за наводнување се градени во втората половина од дваесетиот век, особено по 1957, помал број се изградени околу 1990 година. Од 1991 година почна и процесот на рехабилитација.

Според анализите направени 1987-2000 година, процентот на искористеност на системите за наводнување во Република Македонија се намалува, така што од 67,5% искористеност во 1987 година, тој процент на искористеност паѓа на 34% во 2000 година, за во 2013 година само 22,% од инсталираниот капацитет да се користи за наводнување или сега се наводнува околу 12% од вкупната површина на обработливо земјиште.¹²⁰⁰ Нискиот процент на искористеност на капацитетите во голема мера се должи на застареност на системите за наводнување, со недоволно одржување и реконструкција на истите, што понатаму води кон ниска наплата на водниот надоместок од страна на корисниците на услугите за наводнување. Расцепканоста на површините на земјоделско земјиште и неговото делумно необработување претставува дополнителен проблем за ефикасно организирање и користење на системите за наводнување.¹²⁰¹

Системите за одводнување во Република Македонија покриваат 80 илјади хектари обработливо земјиште. Функционирањето на системот за одводнување се карактеризира со намалена пропусна способност на главните канали, поради обраснатост со вегетација и присуство на нанос. Чистењето на речните корита и каналите се врши преку акции, а не преку нивно редовно одржување. Постои и неизграденост на деталната каналска мрежа, како и нејзини оштетувања, што влијаат на функционирањето на системите за одводнување.¹²⁰²

Согласно моменталната состојба на поголем дел од системите за наводнување и одводнување во Република Македонија, изразито значајна е нивната рехабилитација за зголемување на ефикасноста на нивното искористување, но сепак треба да се даде акцент и на инвестициите во нови системи и објекти, особено таму каде нема покриеност со системи за наводнување и одводнување.¹²⁰³

И **современиот транспорт** е фактор на развој или успешно земјоделство. Железничкиот транспорт има предност во однос на патниот (камионскиот) превоз, бидејќи тој е поефтин и поефикасен. Но, во Република Македонија железничкиот транспорт има изразито мала улога поради неговата заостанатост и амортизираност. Најпрвен, вкупната мрежа на железнички линии во Република Македонија изнесува 925

¹¹⁹⁹ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 39.

¹²⁰⁰ *Ibid.*, 40.

¹²⁰¹ *Ibid.*

¹²⁰² *Ibid.*, 41.

¹²⁰³ *Ibid.*

километри, од кои само 315 километри се електрифицирани.¹²⁰⁴ Многу земјоделски региони во Република Северна Македонија не се опфатени со железничка мрежа (Струмичкиот, Охридскиот, Беровскиот, и други). Железничката пруга е доста амортизирана и не постојат доволно средства за нејзина реконструкција. Во последниве десет години се реконструирани 30 км од коридорот 10, но во таа реконструкција не влегуваат поголемите мостови, тунелите и сигналниот и телекомуникацискиот систем.¹²⁰⁵ Од 79 локомотиви со кои располагаат македонските железници, 34 се стари 50-60 години, и исто толку се стари 30-50 години.¹²⁰⁶

Обезбедените бесплатни советодавни служби за земјоделците се оценети како недоволни.¹²⁰⁷

Како резултат на дотогашните состојби во земјоделството (периодот пред 2005 година), природните карактеристики на земјоделството и ефектот на мерките кои се преземени од државата се стигнува до состојбите во современото земјоделство во Република Северна Македонија.

Предности

- Стабилен удел на земјоделството и прехранбената индустрија во националниот бруто домашен производ
- Висок природен потенцијал и искуство за земјоделско производство
- Поволни климатски фактори за земјоделско производство со можности за производство на разни земјоделски производи
- Богата традиција во производството на различни земјоделски примарни производи и преработена храна
- Добар имиџ на македонските земјоделски и прехранбени производи во регионот
- Преовладувачка приватна сопственост на земјоделските стопанства
- Лоцираност на капацитетите на прехранбената индустрија во или во близина на урбаните центри, што овозможува мобилност на работниот фактор
- Поволен пристап до пазарите на Европската Унија
- Снажна посветеност на државната власт за земјоделски развој.¹²⁰⁸

Слабости

- “-Висок степен на парцијализација и мали поседи на земјоделското земјиште
- Ниска продуктивност во земјоделството и прехранбената индустрија
- Амортизирана опрема и средства за работа и примена на застарени технологии

¹²⁰⁴ Makedonski Zeleznici, <https://mzt.mk>.

¹²⁰⁵ The last nail in Macedonian Railways hammered 50 years ago, <https://en.scoop.mk/the-last-nail-in-macedonian-railways-hammered-50-years-ago>.

¹²⁰⁶ Makedonski Zeleznici, <https://mzt.mk>.

¹²⁰⁷ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 55.

¹²⁰⁸ European Commission, *EU Instrument for Pre-Accession (IPA), Rural Development Programme 2014-2020, The Republic of Macedonia*, Скопје 2015, 92.

- Висок удел на земјоделски производи со ниска додадена вредност – необработени или полу-обработени производи во извозната индустрија на земјоделско-прехранбените производи и недоволна диверзификација по извозни дестинации
- Неповолна сортна и расна застапеност
- Недостиг на сопствен капитал и отежнат пристап до кредити на малите земјоделски стопанства
- Ниско ниво на образование, несоодветни квалификации, несоодветни деловни и менаџерски вештини на работната сила во земјоделството
- Неразвиен систем на стручна обука во земјоделството и прехранбената индустрија
- Слаба интеграција на истражувачките капацитети во земјоделството и бавно темпо на иновации во земјоделството и прехранбената индустрија
- Недостаток на сезонска работна сила во земјоделството”¹²⁰⁹
- Ниска употреба на земјоделска механизација во процесот на производство
- Голем дел од земјоделското производство што не е компатибилно со стандардите на ЕУ¹²¹⁰
- Мал капацитет на наводнување на земјоделското земјиште
- Немање најекономичен транспорт на земјоделските производи до странските пазари.

23.3. Непосредни причини за нецелосната оствареност на земјоделската политика

Непосредните причини за нецелосната оствареност на земјоделската политика лежат во нејзиниот институционален и финансиски капацитет.

23.3.1. Институционалниот капацитет на надлежните органи

“Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство е одговорно за дефинирање на политиките во земјоделството, управувањето и координацијата со целокупниот систем на земјоделско производство. Министерството има повеќе оддели. Практичната реализација на програмите за земјоделски и рурален развој, вклучувајќи ги националните проекти и инструментот за претприемната поддршка на руралниот развој (IPARD) е во надлежност на Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој или Платежната агенција.¹²¹¹ Советодавните услуги ги обезбедува Националната агенција за проширување која делува преку 33 подрачни единици и им помага на земјоделците во нивното аплицирање за фондовите на IPARD. Агенцијата за безбедност на храната и ветеринарната заштита е одговорна за безбедноста на храната и ветеринарните активности, додека Фитосанитарниот директорат на Министерството за

¹²⁰⁹ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје, 2014, 62.

¹²¹⁰ European Commission, *EU Instrument for Pre-Accession (IPA), Rural Development Programme 2014-2020, The Republic of Macedonia*, Skopje 2015, 93.

¹²¹¹ World Bank, “Agriculture Modernization Project (P168014)”, <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P168014>, 10.

земјоделство е одговорен за фитосанитарната контрола и превенција. Од 2014 година Инспекцијата за услугите во земјоделството станува посебна институција.¹²¹² Воопшто, советодавните услуги кои го унапредуваат земјоделското производство и земјоделското дејствување после жетвата (бербата) /складиштење, зачувување, пласман на производот, итн./ како и претпремничките вештини, какви што се деловното управување, управувањето со квалитет, логистика, финансиска писменост, и домашен и меѓународен маркетинг се ретки. Со тоа стигнуваме дека **целокупниот институциски капацитет е слаб**. Јавните земјоделски услуги често не можат да ги задоволат потребите на земјоделците и прехранбената индустрија насочени кон тоа да се справат со ветеринарните и фитосанитарните барања, како и тие кои се однесуваат на безбедноста на храната.”¹²¹³

23.3.2. Финансискиот капацитет на земјоделската политика

Финансискиот капацитет на земјоделската политика е изразено ограничен. Доколку меѓу 80% и 90% од вкупните средства на земјоделската политика се наменети за директните плаќања, тогаш за сите други цели остануваат околу 15% или околу 17-18 мил. евра годишно, со што не можат да се обезбедат средства да ги променат, особено не радикално, дотогаш неповолните состојби на план на обнова на механизацијата, реконструкција на хидромелиоративните системи, обуките на земјоделците, реконструкцијата на железничките линии, итн. за што во вкупен износ се потребни многу милијарди евра, а процентот од буџетот од 1,14 % не може пресудно да се промени, затоа што секоја голема промена би значела зголемен данок за производите од другите дејности, со што би се намалила нивната конкурентска способност.

24. Системски причини за нецелосната ефективност на земјоделската политика

Првата системска причина за нецелосната ефективност на земјоделската политика во Република Северна Македонија е од финансиска природа. Република Северна Македонија е економски средно развиена држава, со бруто домашен производ од 17.663 US \$ per capita (PPP) (2021) и нема финансиски капацитет за целосна реализација на мега проекти како што е земјоделската политика, тргнувајќи од фактот што таа своите не така големи вкупни приходи треба да ги распореди на широк круг на потреби во различни области (образование, здравство, и.т.н), значи има финансиски лимити во однос на задоволувањето на сите свои потреби, со тоа таа нема капацитет да ги оствари сите цели на овие политики. Но, и оние средства кои потенцијално би можеле да се наменат за големи инвестиции, се редуцираат поради задоволување на разни политички или партиски цели. Република Северна Македонија во подолг период вработува повеќе лица отколку

¹²¹² *Ibid.*

¹²¹³ World Bank, “Agriculture Modernization Project (P168014)”, <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P168014>, 10.

што тоа економските прилики го допуштаат, така што, во периодот 2017-2020 го зголемила бројот на вработени во областа на образованието за 11,2%, а во областа на здравствената заштита за 18,5%,¹²¹⁴ кога бруто домашниот производ пораснал за околу 8%. Освен тоа, во 2020 година во однос на 2019 година е планиран пораст на платите на вработените во јавното здравство за 5-25%, а во 2020 година е предвидено и зголемување на пензиите за 700 денари плус над редовната индексација на живот. Значи, при подигањето на минималните плати и пензии би можеле да се идентификуваат и социјални мотиви и тенденција за изборен успех на партиите на власт, но при сите други ситуации, кога платите на сите вработени и пензиите исто така се подигаат над нивото на инфлација, како и при преголемото вработување, мотивите се врзуваат за партискиот успех на изборите. Доколку вработувањата, платите во јавниот сектор и пензиите се над постигнатото економско ниво, тие предизвикуваат државни задолжувања и намалување на инвестициските средства или капиталните инвестиции. Во тој контекст се создава второто државно ниво на финансиски дефицит на капиталните проекти во областа на земјоделството.

Втората причина за нецелосната реализација на целите на политиките е од стручна природа. Земјоделството во еден современ период бара значителна до висока стручност во остварувањето на политиките, најпрвен во процесот на нивното осмислување, па потоа и во процесот на нивната операционализација, на ниво на државната администрација, во областа на поделството и сточарството, итн. Стручноста зависи од базичното професионално образование (за земјоделство, организациски науки, економија, право, познавање на јазици, и др.) и од формите на стручно усовршување. Анализите покажуваат пресудни слабости во стручното образование и на ниво на средно образование и на ниво на високо образование, а формите на стручно усовршување се недоволни, односно не можат да ги опфатат сите заинтересирани лица, и не можат да го надминат неквалитетот на базичното стручно образование. Во тој контекст, еден од најголемите проблеми во **средното образование** е отсуството на конципираност на системот на дуално образование, што резултира во негова неусогласеност на пазарот на трудот. Во 2016 година македонскиот пазар на труд искажал потреба од нови 12.580 вработувања, од кои 63,5% со средна стручна подготовка, но такви лица со неопходни знаења, умеења и вештини тешко можеле да се најдат. Значи, не била постигната оптимална комбинација на теоретски и практични знаења.¹²¹⁵ И високото образование, поради слабостите во системот на нивното организирање, управување, финансирање и недостиг на научноистражувачка компонента во нивната практика¹²¹⁶ условува ниска ефикасност на високообразовниот систем на пазарот на трудот во земјите на Западниот

¹²¹⁴ Завод за статистика на Република Северна Македонија, *Анкета за работната сила 2020*, Скопје 2021, табела 12.

¹²¹⁵ ур. Т. Фити, *Идниот развој на Република Македонија*, Македонска академија на науките и уметностите, Скопје 2017, 75.

¹²¹⁶ ур. Т. Фити, 62.

Балкан, со тоа и во нашата држава, која изнесува 13%, што значи дека од 100 дипломирани студенти само 13 без посебни проблеми можат да најдат добро вработување соодветно на нивните квалификации и да се вклучат на пазарот на трудот.¹²¹⁷

На ова се надоврзува и **третата причина**, а тоа се политичките односи или партиските заложби при функционирањето на политичкиот систем. Во средно развиена држава во политичкиот систем не доминира мерит, туку споил системот, што значи при вработувањата во државната власт, локалната самоуправа и јавните претпријатија и установи не доминира стручност, туку партиска припадност и лојалност кон партијата и водството на партијата и клиентелистички односи, што е уште еден фактор кој ја намалува стручноста, а во некои ситуации и мотивацијата за работа. Последици од овие околности, пропустите во образовните системи и партиските вработувања, резултираат во постоење на значителна нестручност во реализацијата на процесите и на страна на тие што ги осмислуваат и менаџираат овие политики, односно државните органи и на страна на земјоделските производители, а недостигот на мотивација произлегува од тоа што вработените во државната администрација не бараат мотивација во професионалните обврски, туку во партиската поставеност и партиската лојалност кон високите партиски, со тоа и државни структури. Значи, повеќедецениското неизнаоѓање модуси за разрешувањето на битни состојби е претставено и во расцепканоста и недоволната големина на земјоделските посеји, наводнувањето и друго, а кај земјоделците се сретнува и непознавање на значителен број на нови производни технологии, начини на современа обработка на земјиштето, начини на пласман на производите, можности за кооперирање, итн. Во извештаите за напредок на Република Македонија од 2006 до 2013 година кои ги објавува Европската комисија се констатира дека “механизмите за подобрување на професионализмот и одговорноста, гарантирањето на независноста и политичката неутралност на службениците во администрацијата поставени на високо и средно раководно ниво, како и влијанијата како последица од политичките промени се спротивни на системот на вработување и унапредување врз основа на заслуги.” Исто така, постои и неразвиен систем на обуки.¹²¹⁸

Последна системска причина е (е)миграцијата, што е резултат на голем број причини и неповолни состојби во државата и општеството – економски, социјални, политички и други, со што се губи специјализирана работна сила во земјоделството.¹²¹⁹

25. Излезни решенија

¹²¹⁷ ур. Т. Фити, 64.

¹²¹⁸ Судир на интереси во јавната администрација – состојба, правна рамка за превенција и ефективност на моделот, *IPA CIVIL SOCIETY Programme 2012-2013*, Институт за демократија, Социетас цивилис, Скопје, 11.

¹²¹⁹ Министерство за земјоделство, шумарстви и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 64.

Постојат и можности, но и доста ограничувачки фактори за зголемување на продуктивноста во земјоделството, па истите концизно би биле наведени во овој дел, кој би ја третираше иднината на земјоделската политика во Република Северна Македонија.

Една од значајните мерки кои би требало во наредниот период да се осмислат и применат за да се зголеми земјоделскиот капацитет на РСМ, а за кои можат да се најдат потврдени законски решенија и практики во некои држави, е **прашањето на зголемувањето на индивидуалните поседи на земјоделското земјиште**, кои остануваат и понатаму во државата да egzистираат како многу мали (просечни 1,85 ха) за ефикасна и интензивна употреба на механизација и агротехнички средства, како и поради фактот што идниот влез во ЕУ односно на овој план влезот во Заедничката земјоделска политика на ЕУ обезбедува најголема финансиска помош за поголемите земјоделски поседи. Во тој контекст е значаен примерот на Република Словенија, која за разлика од Македонија која пред неколку години вовела неделивост на земјишен посед при наследување ако е под 2 хектара, таа (Република Словенија) во 1973 година го донесе Законот за земјоделско земјиште, според кој земјоделското земјиште по смртта на дотогашниот сопственик се наследуваше само од еден сопственик, а останатите наследници на односниот имот добиваа парична противвредност за оној дел кој можеле да го наследат.¹²²⁰ Ова претставува определба за неделивост на земјишниот посед во случај на наследување, без оглед на големината на тој посед, кога постоеше југословенско ограничување од 10 ха на земјоделска сопственост на ниво на домаќинство (семејство). Таквата опција беше задржана и во постсоцијалистичкиот период (Законот од 1995 година) и истата постои и во земјите на Европската Унија. Имено, во 1995 година овој закон од 1973 година беше заменет со Законот за наследство на земјоделските поседи, во кој се додаде дека наследувањето од страна на еден сопственик мора да биде во рамки на одреден минимум и максимум на земјишниот посед.¹²²¹ Самото наследување го наметнува и прашањето за тоа кој во едно домаќинство би можел да биде наследник и тука постојат повеќе решенија во различни земји на Европската Унија, вклучувајќи ја и Словенија.¹²²² Со тоа би стигнале до тоа дека во РСМ би требало да се востанови еден сопственик при наследување на приватно земјоделско земјиште, оставајќи го прашањето за критериумите и модалитетите на наследувањето за надградбено размислување.

Наредна мерка која е од интерес за развојот на земјоделството, односно за зголемување на приносите на земјоделските култури на постоечкото земјоделско земјиште и за оформување на ново земјоделско земјиште е да се зголеми вкупниот **капацитет на наводнување** на земјоделските култури, со оглед на тоа што постојат многу хидроакумулативни системи изградени во минатото, кои во моментот не се одржуваат добро или сосема се вон употреба. Значи, нивната градежна реконструкција и

¹²²⁰ A. Franci, "The agricultural land legislation and its constitutional review in the Republic of Slovenia", *Jahrbuch der Osterreichischen Gesellschaft fur Agrarökonomie*, 13/2005, 165-178, 173.

¹²²¹ A. Franci, 175.

¹²²² B. Kerbler, "Factors Affecting Farm Succession: The Case of Slovenia", *Agricultural Economy – Czech*, 58-6/2012, 285-298, 285.

технолошко осовременување бара извесни финасиски напори, но за тоа постојат кредитни можности од странски финансиски институции и фондови, а секако и буџетот на државата содржи можности за тоа, бидејќи голем дел од буџетските ставки е наменет за преголемата администрација, и постоеле и постојат проекти чија употребна вредност е спорна, при што само еден помал дел од овие средства кога би се замениле со капиталните инвествиции, би се отворил извесен простор и за наведените хидроакумулации. И умерениот пораст на употребливи хидроакумулации би овозможил постојан пораст на приходите од земјоделството - и оваа мерка е во рамки на сегашните можности на државните органи и агенции, значи не бара значајни реформи за нејзиното остварување. Имено, “мерките за подобрување на ефикасноста и одржливоста на постоечкиот модел на управување со хидромелиоративните системи се во правец на доуредување на законската регулатива и односите помеѓу водостопанствата и водните заедници, подобрување на организацискиот и технички капацитет на водостопанствата и водните заедници, подобрување на состојбата со одржување на инфраструктурата и објектите во рамки на системите за наводнување, подобрување на наплатата на водниот надоместок, воведување на база на податоци на корисниците и површините што ќе се наводнуваат во рамки на системите за наводнување.”¹²²³

Наредната мерка, која и сега се применува, е потребата од понатамошно зголемување на земјоделските посеци, преку можностите што ги пружа државното земјоделско земјиште. Имено, повеќе од 40% од вкупната површина на ораници (приближно 240.000 хектари) и 80% од пасиштата (приближно 570.000 хектари) во Северна Македонија се во сопственост на државата. Приближно една третина од вкупната површина на ораници е или напуштена или не се користи за земјоделско производство. Во тој контекст, државата треба да го продолжи и интензивира курсот да го дава државното земјиште на користење, под наем или плодуживање, како и да ја зголеми продажбата на истото по поволни цени, односно цени што ќе фаворизираат интерес за негова обработка. Оваа група на активности нема да предизвика трошоци на страна на државата, значи нема да претставува буџетско оптоварување, а е во рамки на постоечките можности на државните органи и агенции.

Ова се решенија што во поголем дел среднорочно, а во дел долгорочно би можеле да дадат позитивни резултати во земјоделството, како поголеми приноси и пораст на вкупниот земјоделски производ, со кои би дошло до извесно подобрување на состојбите, а кои би можеле да бидат реализирани во претежна мера со капацитетите, политички и економски, кои РСМ во овој период ги поседува. Но, овие промени не можат пресудно да ги подобрат состојбите во земјоделството во целост и не можат да ги надминат севкупните заостанатости, особено не политичките процеси и односи, што создава ограничувања во економскиот развој односно одржува недоволно развиената економија и и

¹²²³ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 41.

нефункционалем систем на стручно образование од кое што зависи делувањето и на државните органи во областа на земјоделството и на самите земјоделски производители. Останатите подобрувања би се барале и очекувале во еден подалечен период, врзани за поголемото влијание на ЕУ, финансиско и институционално, врз РСМ. Влезот на РСМ во ЕУ на план на земјоделството би обезбедил релативно голема финансиска поддршка за подобрување на стручното ниво на земјоделците со што би се обезбедиле поголеми приноси и почитување на еколошките стандарди во производството и со што би се подобрил пласманот на земјоделските производи на странските пазари. Претпристапниот процес и влезот на Републиката во ЕУ би бил врзан со поставени високи функционални критериуми во секоја област, чие остварување би водело до големи промени во функционирањето на македонската држава и општество, пред сè во политичкиот систем каде влезот и опстојувањето на партиите во државните институции би барал поголеми стручни капацитети и меритократски систем на вработувања, со што би бил трасиран патот кон радикални промени во сите области како што е економијата, образованието, инфраструктурата, итн., што меѓу другото би резултирало во радикални промени на земјоделското производство, и преработка и пласман на земјоделските производи.

ТЕМА 3: РУРАЛНИОТ РАЗВОЈ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. Концепциска поставеност на политиката на рурален развој во Европската Унија

1.1. Значење на политиката на рурален развој во ЕУ

Руралните подрачја претставуваат 91% од територијата на ЕУ-27, при што 20% од населението живее во претежно рурални подрачја, а 37% во значителни рурални подрачја. Руралните подрачја се карактеризираат со пониски приходи *per capita*, кои во ЕУ-27 се двојно пониски од тие во претежно градските подрачја, со понеповолни демографски состојби, односно со пониска стапка на вработеност или повисока стапка на невработеност,¹²²⁴ што меѓу другото се должи на тоа што услужниот сектор е поконцентриран во урбаните делови, каде што во 2002 година тој е застапен со 75% од вкупното активно население, додека истиот е застапен со 57% во претежно руралните подрачја и со 65% во значајните рурални подрачја. Во руралните делови има поголеми слабости во стручноста и човековиот капитал, односно пониска квалификуваност, каде што се 15% лица со високо образование во рамки на целокупното возрастено рурално население, за разлика од тоа што се 20% лица со високо образование од вкупното возрастено население на градовите. И професионалните поволности за жените и младите луѓе во

¹²²⁴ A. Matthews, "Rural Development in the European Union: Issues and Objectives", paper at Workshop *Public Policy and Rural Development – an EU/US Comparison*, Imperial College, London 2007, 1– 14, 2.

руралните подрачја се помали, во споредба со градските подрачја.¹²²⁵ Исто така, во однос на градските подрачја, руралните подрачја се со послабо развиена рурална инфраструктура односно значајни разлики во европскиот рурален простор во однос на локалните, неморденизирани патишта, недоволно јавно водоснабдување, недоволна канализација, рурални подрачја погодени од природни непогоди, итн.¹²²⁶ Спротивно на ова, има и такви рурални региони, кои имаат и значаен стопански раст и раст на вработеноста и се рангираат во најдинамичните региони во Европа, но тие не се правило, ами исклучок. Во тој контекст, политиката на руралниот развој тежи кон тоа да востанови кохерентна и одржлива рамка која би го помагала идниот развој на овие рурални подрачја, и оваа политика е приоритет на ЕУ.¹²²⁷ Таа треба да најде решенија за предизвиците со кои се соочуваат руралните подрачја, како што е недостигот на деловната конкурентност во земјоделството и шумарството; ниските приходи *per capita* споредени со тие на жителите на градските средини, послабо развиениот услужен сектор, послабата инфраструктура.¹²²⁸

1.2.Оправдување на политиката на рурален развој

Преовладува оправдување на политиката на рурален развој – разумно е да им се обезбеди времена (минлива) поддршка на земјоделците да го подобрат својот физички и човечки капитал во контекст на високата променливост на земјоделските цени и приходи. Овие политики особено се оправдуваат во однос на новите членки на Унијата како транзициски период кој би им овозможил ним да го унапредат своето технолошко ниво за да бидат во состојба да конкурираат на заедничкиот пазар. Овие мерки имаат две форми: или тие се осмислени така да ја подигнат ефикасноста и конкурентноста на ресурсите кои служат за земјоделско производство, или тие треба да овозможат селење на овие ресурси надвор од земјоделското производство.¹²²⁹

1.3.Поим на руралниот развој во ЕУ

Руралниот развој е комплексен поим како и руралниот свет и социјалните и економските појави содржани во него и разновидноста е значајна карактеристика на руралната поставеност во ЕУ. Затоа, постојат различни перцепции за тоа што претставува руралната поставеност, како и различни елементи кои ги карактеризираат руралните подрачја (природни, економски, културни, итн.) и затоа не постои општа дефиниција за руралниот развој прифатена од сите. “За некои набљудувачи, руралниот развој е само дополнителна егзистентна форма на земјоделството и руралниот живот, за други

¹²²⁵ *Ibid.*, 4.

¹²²⁶ P. Lucian, “Durable Rural Development through the 2014-2020 National Rural Development Program”, *Studies in Business and Economics* 13-2/2018, 147 - 153, 148.

¹²²⁷ A. Matthews, 4.

¹²²⁸ *Ibid.*, 2.

¹²²⁹ *Ibid.*, 7.

руралниот развој е форма на локален развој што произлегува од интеграцијата на просторот во рамки на економското резонирање.”¹²³⁰

1.4. Еволуција на концептот на руралниот развој во ЕУ

Руралниот развој во Европа има неколку фази на развој во кои се менува неговата поставеност. Во **првата фаза** која го опфаќа периодот од 1950-тите до крајот на 1980-тите, смислата за руралност се поистоветуваше со земјоделската поставеност. Така, “земјоделството беше концепт кој ги опфаќаше и дефинираше природата и вредностите кои продираа во целокупниот рурален простор. Со тоа, руралниот развој беше целосно идентификуван со аграрниот развој.”¹²³¹ **Втората фаза** трае од 1988 до касните 1990-ти. Во оваа фаза, руралното чувство се означува како “локација”. Во текот на 1980-тите, се случија промени меѓу кои диверзификацијата на руралната економија и општество надвор од земјоделството. Така, руралната поставеност сега е независна од земјоделството и вклучува подрачја со различни економски дејности како што се земјоделството, занаетчиството, индустријата, трговијата, услужните дејности, и др. во кои влегуваат села, мали градови, регионални центри, како и природни и култивирани подрачја.¹²³² Конечно, **третата фаза** трае од 1990-тите до денес, “сфаќајќи ја руралната поставеност како општествена конструкција. Во оваа фаза руралната поставеност (населување, живеење) е нешто што е симболично и променливо. Во оваа смисла, руралното подрачје оди од тоа да биде поддршка на општествените и функционалните односи до тоа да стане фактор на општествена трансформација. Оваа територија се смета за посебен ресурс и главен фактор на економскиот развој, а не само простор или рамка на економски и општествени активности.”¹²³³ “Она што го карактеризира живеењето во руралните подрачја, а што вреди да се истакне е: снажната рурално/урбана интеракција; интензивниот развој на патната инфраструктура во руралното окружување; голема експанзија на информациските технологии и знаења; новиот поглед во значењето на руралното живеење од страна на целокупното население; промената на природата на миграциските текови; новите општествени барања што се однесуваат на природниот простор; барањата на потрошувачите за здрава и безбедна храна; застапеноста на аспектите на животната и географската средина во сите секторски дејствувања и зголемениот број на економски активности кои би можеле да бидат внесени во руралниот развој, а се однесуваат на употребата на чиста енергија што треба да биде дел од територијалното планирање.”¹²³⁴

¹²³⁰ R. Gallardo-Cobos, “Rural Development in the European Union: the Concept and the Policy”, *Agronomia Colombiana* 28-3/2010, 475 - 481, 476.

¹²³¹ R. Gallardo-Cobos, 476.

¹²³² *Ibid.*, 477.

¹²³³ *Ibid.*

¹²³⁴ *Ibid.*, 480.

1.5. Карактеристики и стандардни проблеми на руралните подрачја

Значајна црта на европските рурални подрачја е нивната разновидност, во географските и пејсажните карактеристики, во демографскиот состав, во составот на стопанските активности и во различните предизвици со кои тие се соочуваат. Оваа разновидност беше зголемена со неодамнешниот пристап на дванаесетте нови членки од Централна и Источна Европа и имаше очигледни импликации при формулирањето на политиките на руралниот развој резултирајќи во флексибилност во доменот на изразувањето на локалните преференци.¹²³⁵ Во тој контекст се дефинирани три типа на рурални региони според проблемите со кои тие се соочуваат.

Првиот стандарден проблем произлегуваше од притисокот на модерниот развој, со кои се соочуваа руралните подрачја лоцирани блиску или кои се лесно достапни до градските подрачја. Ова се региони кои се лоцирани во земјите на ЦИЕ и во крајбрежните области на Унијата. Проблемот кој тука се идентификува произлегува од употребата на земјиштето во услови на спротивставени интереси, трансформација на руралните предели, закана по стабилноста на животната средина, непланирани и расфрлени населби за одмор и рекреација и подигнати фабрики, како и голем прилив на туристи.¹²³⁶

Вториот стандарден проблем беше тој на рурално опаѓање што беше доживеан како особен проблем во Медитеранските делови на Унијата. Проблемот беше идентификуван како проблем на развојна и економска диверзификација.¹²³⁷

Третиот стандарден проблем беше тој со којшто се соочуваа оние подрачја што се најоддалечени од општествено и економски активните населби, со тешка достапност до нив (претежно градовите) како што се планинските подрачја и островите. Овие подрачја се карактеризираа со рурално опаѓање, депопулација и напуштање на земјиштето, и каде што доменот на економска диверсификација е екстремно ограничен. Проблемот тука беше да се одржи минимално ниво на население и минимални нивоа на деловни и социјални активности за да се зачува фрагилното окружување од заканите на ерозија и напуштање на руралните подрачја, како и да се одржи руралната природа.¹²³⁸ Пропорцијата на вкупното рурално население во ЕУ наспроти урбаното е константна во последниве декади, но ова агрегатно ниво знае да ги замаскира варијациите што постојат во различните членки на Унијата. Европската комисија идентификува два поголеми процеса: едниот е кога доаѓа до “урбанизација”, значи кога руралното население оди во градски средини, а втората е “антиурбанизација“, кога урбаното население оди во рурални средини да живее, притиснато од непогодностите на урбаниот животен стил, кога овие рурални средини се достапни и имаат современ транспорт и ИКТ инфраструктура¹²³⁹.

¹²³⁵ A. Matthews, 3.

¹²³⁶ A. Matthews, 3.

¹²³⁷ *Ibid.*

¹²³⁸ *Ibid.*

¹²³⁹ *Ibid.*, 4.

1.6. Специфични цели

“Во целокупната рамка на Заедничката земјоделска политика (на ЕУ), поддршката на руралниот развој, вклучувајќи ги и активностите во секторот на храна и секторот кој не се врзува со храната и шумарството, е насочена кон постигнувањето на следниве цели:

- а) Зајакнување на конкурентноста во земјоделството
- б) Обезбедување одржливо управување со природните ресурси
- в) Постигнување урамнотежен територијален развој на руралните економии и заедници вклучувајќи го и создавањето и одржувањето на вработеноста.”¹²⁴⁰

Корените на политиката на руралниот развој на Европската Унија лежат во социо-економските мерки за да се обезбеди поголема ефикасност во процесот на земјоделското производство, во процесот на преработката на земјоделските производи и нивната трговија. Во прилог на ова е и паралелната политика на ЕУ, кохезивната, која има за цел да ги намали диспаратите помеѓу регионите и да обезбеди економска и социјална кохезија меѓу нив.¹²⁴¹

Зголемувањето на конкурентноста во земјоделството, како цел, подразбира од една страна подобрување на економските перформанси на земјоделството преку фактори како што се намалување на производните трошоци, зголемување на економската големина на поседите, воведување на иновации и поголема пазарна ориентација. Мерките за поддршка и на физичките инвестиции (инвестициите на поседите, преработката на земјоделските производи, трговијата, земјоделската инфраструктура) и на инвестициите во човековиот капитал (предвременото запирање со професионалните дејности во земјоделството /на старите земјоделци/, професионалното активирање на младите земјоделци, обуката и советодавните активности) се во линија со оваа цел.¹²⁴² Од друга страна, зголемувањето на конкурентноста исто така значи помош на земјоделците да ја искористат предноста на новата пазарна ориентација преку диверсификација на нивнатите производи, притоа насочувајќи се кон поквалитетни производи и производи што имаат нови карактеристики кои ги бараат потрошувачите, вклучувајќи и непрехранбени производи или производи од биомаса, како и употреба на почисти или за еколошко производство посоодветни техники. Шумарството исто така се подведува под оваа цел на земјоделското производство.¹²⁴³

Управувањето со земјиштето, како цел, треба да обезбеди испорака на еколошки услуги, вклучувајќи го и зачувувањето на природниот простор и средина, зачувување и подобрување на ресурсите на животната средина, обезбедување на одржлива употреба на шумските ресурси и спречување да се напушти земјоделското земјиште преку плаќања со кои се компензираат природните недостатоци или недостатоците кои произлегуваат од еколошките ограничувања. Притоа, специфични мерки се предвидени за подрачјата кои

¹²⁴⁰ Regulation (EU) of the European Parliament and Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (AFARD), 1305/2013, чл. 4.

¹²⁴¹ A. Matthews, 5.

¹²⁴² *Ibid.*

¹²⁴³ *Ibid.*

имаат природни или физички недостатоци и подрачјата од особено еколошко значење.¹²⁴⁴ Други плаќања се однесуваат на подрачја кое се карактеризираат како ранливи (делови од земјиштето кои мораат да бидат заштитени од ерозија и пожари). Освен тоа, хоризонтална шема на земјоделско-еколошки плаќања е на располагање на земјоделците кои имаат дополнителни трошоци за еколошки мерки кое се над задолжителниот минимум. Ова ги опфаќа плаќањата за органското земјоделство, заштитата на ретките видови загрозеи животни, зачувување на генетските ресурси и примена на стандарди за благосостојба на животните, повисоки од задолжителните.¹²⁴⁵

Подигањето на квалитетот на живот во руралните подрачја, како цел, тежи кон тоа да ги направи руралните подрачја поатрактивни за живот, подигајќи го нивното економско и социјално ниво, преку стопански раст и раст на стапката на вработеност, особено во поодалечените рурални подрачја, кои се соочуваат со депопулација. Оваа цел се остварува не преку глобален регионален развој, ами преку поттикнување на локалниот развој, кој може да биде остварен преку соработка на националната власт и локалната самоуправа или преку иницијатива од дното користејќи ги групите LEADER.¹²⁴⁶ Една од насоките на помошта на ЕУ е поддршка на локалните стратегии кои го подигнуваат квалитетот на живот во руралните подрачја и вклучуваат базични услуги кои создаваат мали економии, социјална и еколошка инфраструктура и возобнова и развој на селата, во што влегува и заштитата на културното наследство. Другата насока на помошта е кон економската диверсификација, вклучувајќи ја диверсификацијата на самите земјоделски поседи како и поттикнување да се инвестира во малиот туризам и малите и микро претпријатија во руралните подрачја.¹²⁴⁷

1.7.Приоритети на руралниот развој на Унијата

Постигнувањето на целите на руралниот развој, содржани во Стратегијата Европа 2020 што подразбира паметен, одржлив и инклузивен пораст, се остварува преку следниве шест приоритети за рурален развој на Унијата:

“1.Засилување на преносот на знаења и иновациите во земјоделството, шумарството и руралните подрачја, со фокус на следниве области:

- а)Засилување на иновациите, соработката и развојот на базите на знаења во руралните подрачја
- б)Засилување на врските помеѓу земјоделството, производството на храна и истражувањата и иновациите, вклучувајќи ја и заштитата на животната средина
- в)Засилување на доживотното учење и професионалната обука во земјоделството и шумарството.

¹²⁴⁴ *Ibid.*

¹²⁴⁵ *Ibid.*, 6.

¹²⁴⁶ A. Matthews, 6.

¹²⁴⁷ *Ibid.*

2.Зголемување на животворноста и конкурентноста на сите видови земјоделство во сите региони и промовирање на иновативни земјоделски технологии и одржливо управување со шумите, со фокус на следниве области:

а)Подобрување на економските перформанси на сите видови земјоделски посеци и нивно реструктурирање и модернизација, особено во насока на нивно учество на пазарот и нивна земјоделска диверсификација

б)Олеснување на влезот на соодветно остручени земјоделци во земјоделското производство и посебно, нивна генерациска обнова.

3.Унапредување на организацијата на синцир на храна, вклучувајќи ја и обработката и продажбата на земјоделските производи, добросостојбата на животните и справување со ризикот во земјоделството, со фокус на следниве области:

а)Зголемување на конкурентноста на примарните производители преку нивно подобро интегрирање во земјоделскиот синцир на храна преку шеми на квалитет, додадена вредност на земјоделските производи, унапредување на локалните пазари и циклуси на брза испорака на храната, поддршка на производни групи и организации и меѓугранкови организации

б)Поддржување на превенција и управување со ризик на земјоделските посеци

4.Обнова, зачувување и зголемување на екосистемите кои ги опфаќаат земјоделството и шумарството, со фокус на следниве области:

а)Обнова, зачувување и зголемување на биодиверзитетот, вклучувајќи ги и подрачјата во Natura 2000, и подрачјата кои се соочуваат со природни и други специфични ограничувања, и земјоделството со висока природна вредност, како и состојбата на европскиот пејсаж

б)Подобрување на управувањето со водните ресурси, вклучувајќи го и управувањето со ѓубривата и пестицидите

в)Заштита од ерозија на почвата, и подобрување на управувањето со почвата

5.Унапредување на ефикасноста на ресурсите, и подржување на промената во насока на низок јагленород и на клима отпорната (прилагодливата) економија во секторите на земјоделството, прехранбената индустрија и шумарството, со фокус на следниве области:

а)Зголемување на ефикасноста при употребата на вода во земјоделството

б)Зголемување на ефикасноста на употребата на енергијата во земјоделството и преработката на храна

в)Олеснување на снабдувањето и употребата на обновливите извори на енергија, или нус-продукти, отпадни материјали и други нехранливи сировини, за целите на био-економијата

г)Намалувањето на гасовите на стаклената бавча и емисиите на амонијак во земјоделството

д)Засилување на јагленородната конзервација и секвестрација во земјоделството и шумарството

6. Унапредување на социјалната инклузија, намалувањето на сиромаштијата и економскиот развој на руралните подрачја, со фокус на следниве области:

- а) Олеснување на диверсификацијата, создавање и развој на малите претпријатија, како и создавање на нови работни места
- б) Засилување на руралниот развој во руралните подрачја
- в) Зголемување на достапноста, употребата и квалитетот на информациските и комуникациските технологии (ИТС) во руралните подрачја.

Сите овие приоритети ќе придонесат за пресечните цели на иновации, и ублажување и прилагодување на климатските промени и промените на животната средина. Секоја програма мора да опфати најмалку 4 од овие цели, освен кога земјите членки поднесуваат за усвојување национални програми, кога овие програми можат да содржат и помалку од 4 цели. Програмите ги одобрува Европската Комисија.”¹²⁴⁸

1.8. Општа цел на Европскиот земјоделски фонд

Европскиот земјоделски фонд за рурален развој придонесува за Европската стратегија 2020 преку унапредување на одржлив рурален развој, заедно со останатите инструменти на Заедничката земјоделска политика, кохезивната политика и заедничката политика за рибарство. Овој фонд за рурален развој придонесува за развој на земјоделскиот сектор со цел истиот да биде територијално и еколошки урамнотежен, насочен кон зачувување на поволна климатска состојба, конкурентност и иновативност.¹²⁴⁹

1.9. Рамнотежа помеѓу секторските и територијалните аспекти на политиката на руралниот развој

Кратката хронологија на политиката на руралниот развој на ЕУ покажа како оваа политика од самото третирање на социо-структурните проблеми на земјоделството се придвижува и кон територијалните проблеми на управувањето со земјиштето и особено поширокиот рурален развој.¹²⁵⁰ Кохезивната политика е поим за напорите на Европската Унија да ги намали разликите во ЕУ на територијално ниво. Заложбата да се постигне кохезија беше содржана во Единствениот Европски Пропис (Single European Act) од 1987 година, како одговор на стравовите дека единствениот пазар на Унијата ќе ги зголеми разликите помеѓу регионите. Заложбата беше зајакната со договорот од Маастрихт (1993) којшто исто така создаваше база за политиките на рурален развој на Европската Унија, надодавајќи ги во овие политики и руралните подрачја. Во Регулативата за руралниот

¹²⁴⁸ Regulation (EU) of the European Parliament and Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (AFARD), 1305/2013, чл. 5.

¹²⁴⁹ Regulation (EU) of the European Parliament and Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (AFARD), 1305/2013, чл. 3.

¹²⁵⁰ A. Matthews, 10.

развој од 2005 експлицитно беше додадена и економската и социјалната кохезија како основа на политиката на руралниот развој.¹²⁵¹

1.10. Супсидиерноста и улогата на Европската Унија во политиката на рурален развој

Додека специфичните цели на политиката на руралниот развој во ЕУ можат да најдат оправдување, се постава едно различно прашање, т.е. зошто овие мерки би требало да бидат превземани од страна на ЕУ, а не од страна на самите членки на Унијата. Принципот за ова е содржан во Договорот од Амстердам, според кој “во областите кои не се во ексклузивна надлежност, Унијата ќе ја преземе надлежноста за реализација на мерките, во согласност со принципот на супсидиерност, само доколку предвидените цели не можат да се реализираат од страна на членките, и притоа од причина на нивната ефективност е подобро тие да бидат реализирани од страна на Унијата“. Согласно на ова, руралниот развој не може да биде доволно остварен од страна на земјите членки и затоа тој се остварува од страна на Унијата.¹²⁵² Ова е релативно слаб аргумент, но се базира на финансиската солидарност на земјите членки на Унијата. Значи, добар дел од мерките се од локално значење, па затоа треба да се образложи зошто би требало Унијата да биде внесена во овој контекст. Прво, во рамки на Единствениот европски пазар, од перспектива на политиката на конкуренција, сите политики треба да бидат координирани и имаат заеднички правила, дури и оние кои се осмислени на национално или регионално ниво. Второ, преносот на ресурси помеѓу земјите членки би можел да биде легитимизиран како политика на редистрибуција која обезбедува територијална кохезија како што е тековната политика на рурален развој.¹²⁵³ Трето, може да дојде до прелевање на водата, воздухот и други елементи на животната средина помеѓу земјите членки, кој го оправдува прекуграничниот приод во третирањето и справувањето со проблемите на животната средина. Четврто, преносот на искуство, соработка и вмрежување што настанува во текот на осмислувањето и остварувањето на програмите на руралниот развој е единствен во начинот на управување на Европската Унија и има позитивно исходиште од интервенцијата на Унијата.¹²⁵⁴

1.11. Поддршката на руралниот развој на ЕУ во согласност со обврските превземени од Светската трговска организација

Поддршката на руралниот развој мора да биде усогласена со финансиските принципи кои произлегуваат од Светската трговска организација. “Плаќањата на земјоделците за зачувување на животната средина мораат да бидат дел од јасно дефинираниот програм на зачувување на животната средина во кои се дефинирани специфични услови за исплата, вклучувајќи ги и тие кои се однесуваат на производните

¹²⁵¹ *Ibid.*, 11.

¹²⁵² *Ibid.*, 9.

¹²⁵³ A. Matthews, 9.

¹²⁵⁴ *Ibid.*, 10.

методи или резултати; и износот на плаќањата мора да биде лимитиран на екстра трошоците или загубата на приходот кои произлегува од владините програми. Слично, и при плаќањата при регионалната поддршка на руралниот развој, подобноста за вакви плаќања мора да биде лимитирана на производители во заостанатите региони, и износот на ваквите плаќања не смее да се однесува или да произлегува од типот или обемот на производство. Значи, плаќањата од овој вид се општо достапни за сите производители во ваквите региони и мора да бидат лимитирани на екстра трошоците или загубите во доход кои произлегуваат од земјоделското производство во овие региони.”¹²⁵⁵

1.12. Значајни карактеристики на руралните развојни програми

Најмалку 30% од финансирањето на секоја рурална развојна програма мора да биде посветена на мерки значајни за промените во животната средина и климатските промени, преку неповратни средства и плаќања за земјоделците, за тие да можат да воведат поповолни практики од овој вид.¹²⁵⁶ Финансирањето на LEADER системот е задолжително при секое финансирање на руралните развојни програми и најмалку 5% од финансирањето на секоја рурална развојна програма мора да биде посветена на ваквите мерки.¹²⁵⁷ LEADER претставува развоен пристап воден од страна на локалната заедница, и е пристап “од дното нагоре”, во кој земјоделците, руралните бизниси, локалните организации, јавните власти и поединците од различни сектори се поврзуваат меѓусебно за да формираат локални акциони групи (ЛАГ). Тие подготвуваат свои стратегии за локален развој и управуваат со нивните буџети.¹²⁵⁸

2. Емпириски состојби и ефекти од политиката на рурален развој во ЕУ

2.1. Фондот за рурален развој

Во периодот 2014-2020 Фондот за рурален развој изнесуваше 161 милијарди евра од јавното финансирање на Унијата, и ги содржеше следниве намени:¹²⁵⁹

¹²⁵⁵ *Ibid.*, 9.

¹²⁵⁶ Regulation (EU) of the European Parliament and Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (AFARD), 1305/2013, чл. 22.

¹²⁵⁷ Regulation (EU) of the European Parliament and Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (AFARD), 1305/2013, чл. 32.

¹²⁵⁸ “Rural Development in the European Union: CAP Support of the Programmes”, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_en#eusupport

¹²⁵⁹ *Ibid.*, 2.

Графикон 1: Поделба на фондовите според приоритетите на руралниот развој



Извор: Rural Development Programmes 2014-2020, European Commission, 2021, pg.5

Легенда:

- 1.Подобрување на **конкурентноста** на земјоделските посеи, одржливо управување со шумарството
- 2.Организација на **синџир на храна**, благосостојба на животните, управување со ризици
- 3.**Екосистеми** во земјоделството и шумарството
- 4.**Ефикасност на ресурсите**, низок јагленород и климатска издржливост
- 5.**Социјална инклузија**, намалување на сиромаштијата, економски развој¹²⁶⁰
- 6.**Други трошоци**

Притоа, за програмите LEADER (под 5, социјална инклузија), реализирани од страна на локалните акциони групи се потрошени 6,9% од вкупните средства.¹²⁶¹

2.2. Резултати од политиката на рурален развој

Во остварените цели врзани за локалниот развој, постигнати се овие резултати:

- 51 милион рурални жители на Унијата имаат подобри локални услуги
- 153 милиони рурални жители на Унијата се влезени во стратегиите за рурален развој
- 18 милиони рурални жители на Унијата имаат остварен пристап до ИТ услугите и подобрена инфраструктура.¹²⁶²

¹²⁶⁰ *Ibid.*, 5.

¹²⁶¹ “Rural Development in the European Union: CAP Support of the Programmes”, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_en#eusupport, 6.

¹²⁶² *Ibid.*, 14.

2.3. Ефекти од политиката на рурален развој 2007-2013

Ефектите во однос на дополнителната бруто додадена вредност (БДВ) од програмите на политиката на руралниот развој во периодот 2007-2013 година беа проценети на 2.800 милиони фунти (ОК) во Шкотска, во Ирска беа проценети на 2.337 милиони фунти (ОК) и во Португалија на 1.536 милиони фунти (ОК). Во Шкотска овие нето ефекти највеќе произлегоа од мерките за подобрување на животната средина преку управување со земјиштето, додека во Ирска и Португалија воглавно од земјоделските инвестициски мерки кои беа насочени кон зголемување на конкурентноста во земјоделскиот сектор. Во Романија значаен придонес имаа сите видови на мерки, иако само мерките кои се однесуваа на подобрувањето на квалитетот на живот во руралните подрачја и поттикнуваа диверсификација на економските активности беа квантифицирани на 150 милиони фунти (ОК) на дополнителната бруто додадена вредност (БДВ) во неземјоделскиот сектор. На Малта, нето ефект од 7.2 милиони фунти (ОК) во националната рурална економија беа проценети како резултат на земјоделските и агроиндустриските инвестициски мерки.

Во однос на вработувањето, во Шкотска беа евидентирани 26.000 нето дополнителни нови вработувања, воглавно благодарјќи на мерките за подобрување на животната средина преку управувањето со земјиштето; во Ирска, пораст од 6.466 нето дополнителни нови годишни вработувања беа евидентирани во националната економија, а 643 во земјоделскиот сектор. Во Португалија, се проценува создавање на 7.000 нето дополнителни нови вработувања преку мерките на LEADER (со особено учество на туристичкиот сектор) и иако не е вкalkулирано, евидентиран е придонесот на мерките кои се однесуваа на зголемувањето на конкурентноста во земјоделскиот сектор. Во Романија, 2.000 нови вработувања за жени беа евидентирани како резултат на мерките кои се однесуваа на подобрувањето на квалитетот на живот во руралните подрачја и поттикнуваа диверсификација на економските активности.¹²⁶³

Генерално, системот на евалуација на политиките за руралниот развој во периодот 2007-2013 е критикуван како високо базиран на економски индикатори.¹²⁶⁴

2.4. Поддршка на руралниот развој во земјите на Централна и Источна Европа

Програмите за рурален развој во земјите членки на Унијата се финансираат и од фондовите на Европската Унија и од националните фондови за рурален развој. Притоа, општите цели за развој на руралните подрачја се формулираат од земјите членки. Тие општи цели се: “пораст на земјоделското производство, гарантиран квалитет на земјоделските производи, стабилност на земјоделските приходи, заштита на животната

¹²⁶³ J. Castano, M. Blanco, P. Martinez, “Reviewing Counterfactual Analyses to Assess Impacts of EU Rural Development Programmes: What Lessons Can Be Learnt from the 2007-2013 Ex-post Evaluations”, *Sustainability*, 11-1105/2019, 1 – 22, 9.

¹²⁶⁴ J. Castano, M. Blanco, P. Martinez, 10.

средина, развој на дополнителни дејности кои создаваат нови вработувања, пораст на квалитетот на живот во руралните средини.”¹²⁶⁵

Националните програми ги финансираат следниве стратешки цели: првата цел е реструктурирање и пораст на продуктивноста на земјоделските поседи преку модернизација на земјоделството; втората цел е трајно управување со природните ресурси, и справување со климатските промени;¹²⁶⁶ и третата е поддршка на неземјоделските мали претпријатија што стопанисуваат во руралните подрачја, подобрувајќи ја локалната инфраструктура, образовната, социјалната и здравствената инфраструктура, обновувајќи го културното наследство, итн.¹²⁶⁷

Ако ја земеме за пример Програмата за рурален развој на Романија за периодот 2014-2020, ќе видиме дека таа опфаќа буџет од 9.5 милијарди евра, од кои 8.1 милијарди евра доаѓаат од ЕУ, 112.3 милиона се директни плаќања од Заедничката земјоделска политика и 1.34 милијарди евра доаѓаат од националните фондови.¹²⁶⁸ И покрај тоа што се добиваат далеку поголеми средства од ЕУ во однос на националните средства за рурален развој, земјите на ЦИЕ не го достигнале нивото на рурален развој на останатите членки на Унијата. На ниво на ЕУ, има низа економски индикатори што ги ставаат руралните подрачја на Романија на инфериорно ниво во однос на мнозинството европски држави. Најбитните индикатори се структурата на земјоделската сопственост, достапноста на руралното население до мрежите на водовод и канализација, транспортната инфраструктура, квалитетот на професионалните обуки, и многу други.¹²⁶⁹ “Во Република Чешка руралните подрачја се карактеризираат со незадоволувачка технолошка и човекова инфраструктура, т.е. недоволна технолошка и комуникациска мрежа, недоволно развиена патна мрежа и недостиг на училишта. Депопулациските тенденции во руралните подрачја негативно се одразуваат на демографската структура во руралните подрачја, каде што преовладува население на возраст од над 55 години.”¹²⁷⁰ Разликите помеѓу едната и другата група членки на ЕУ во однос на руралниот развој се резултат на одложениот или задоцнетиот почеток на промените, така што руралниот развој не се одвиваше толку брзо во земјите на Централна и Источна Европа колку што се очекуваше, поради следниве причини:¹²⁷¹

- континуируваниот силен државен централизам во политиката на развој на населените места и вработувања со високо администрирање;
- намалувањето на инвестициите во транспортот, општествената и културната инфраструктура предизвикана од дискриминирачкото законодавство и лошото планирање

¹²⁶⁵ P. Lucian, 148.

¹²⁶⁶ *Ibid.*, 150.

¹²⁶⁷ *Ibid.*, 151.

¹²⁶⁸ *Ibid.*, 148.

¹²⁶⁹ *Ibid.*, 149.

¹²⁷⁰ M. Vosejkova, “Approaches to the Rural Development Problems in the European Union and in Some of the Central and Eastern European Countries”, *AGRIC. ECON.* 48-4/2002, 171 – 174, 173.

¹²⁷¹ M. Vosejkova, 172.

- специфичните економски регионални разлики предизвикани од колективизацијата и регионалната детерминираност на земјоделското производство;
- загаденоста и уништеноста на животната средина, како негативна последица од претходниот економски развој на руралните подрачја;
- демографските карактеристики, невработеноста и социјалните проблеми предизвикани од големата депопулација на руралните подрачја, или во некои делови од овие земји, од нивната пренаселеност.¹²⁷² Притоа, мерките на политиките на руралниот развој, за да ги постигнат ефектите кои ги постигнуваат во западните и северните европски држави би требало да бидат пропратени со дополнителни мерки како што се:
 - развој на локалната самоуправа;
 - засилени и задолжителни активности на менаџирање на регионалното одлучување, регионалните програми и дејствување;
 - политика на долготрајност на обезбедување нови вработувања;¹²⁷³
 - спроведување на директни производно-неутрални плаќања во управувањето на земјоделството и животната средина.¹²⁷⁴

3.Заклучни согледувања

Политиката на руралниот развој во Европската Унија е значајна развојна политика, затоа што тежи кон тоа да ги подобри економските и општествените состојби и услови за работа и живот на 91% од територијата на Унијата каде што живее над 50% од севкупното население, кое се карактеризира со битно пониско ниво на приходи на ниво на семејство, пониска стапка на вработеност, помалку застапени или достапни услужни дејности и послаба инфраструктура.

Политиката на руралниот развој потекнува и се надврзува на Заедничката земјоделска политика, претставува нејзиниот втор столб, и има значителен број исти цели, насоки на дејствување, мерки и фондови како и Заедничката земјоделска политика. Таа претставува спој помеѓу секторскиот пристап, во кој доминантен е развојот на земјоделството, и територијалниот пристап, во кој е доминантен развојот на руралните подрачја и региони. Таа е супсидиерна – се спроведува таму каде што националниот капацитет на земјите членки не е доволен да ги оствари нејзините цели и задачи. Таа е комплементарна на националните политики на рурален развој – целокупното финансирање на целите на оваа политика опфаќа финансиски средства и други ресурси и од ЕУ и од земјите членки на Унијата. Анализите покажуваат дека политиката на руралниот развој во ЕУ е ефективна – таа на глобален план ги остварува целите на руралниот развој, индицирана преку пораст на новосоздадената економска вредност, нови вработувања, еколошки чисти производи, нова рурална инфраструктура во која влегува зголемување на патната, водоводната и канализациската мрежа. Нејзината ефективност се

¹²⁷² *Ibid.*, 173.

¹²⁷³ *Ibid.*

¹²⁷⁴ *Ibid.*, 174.

базира на широкиот опфат на приоритетни цели и големите финансиски средства за нивото остварување. Таа има своја значајна еквилизиционна димензија, односно цел да ги намали разликите помеѓу различните рурални подрачја, а посредно да ги намали и разликите помеѓу поразвиените и помалку развиените ДЧ на Унијата. Таа е комплементарна со кохезивната политика, која исто така има свои еквилизациски цели. Таа е усогласена со целите и принципите на Светската трговска организација.

Политиката на руралниот развој има и свои ограничувања, што има свои импликации на нејзината ефективност. Таа е високо економистичка, што значи во фокусот на своето дејствување и потрошени ресурси, таа тежи кон тоа да оствари економски цели – пораст на земјоделското производство, прехранбената индустрија, трговијата, значи поголемо и поконкурентно производство, за што во структурата на проектите доминираат мерки кон модернизација на земјоделското производство, обуки за попродуктивно производство, итн. Следствено, високо е застапена еколошката компонента, но и таа во значителна мера е кон еколошки чисто производство, со што би се подигнала конкурентноста на земјоделското производство. Имено:

-таа многу помал дел од вкупните средства наменува за она што во потесна смисла на зборот претставува рурален развој, а тоа се производство на општествените добра и услуги на руралното население (6,9% од целокупниот фонд);

-таа не ги опфаќа сите содржини на руралниот развој, така таа не ја опфаќа поддршката или обезбедување финансиски средства во областа на образованието, здравствената заштита, социјалната заштита, или финансиски средства за изградба, опремување и тековно работење на нови училишта, здравствени институции, социјални институции (за деца, за стари лица) во оние рурални подрачја, поодалечените, каде што истите се помалку достапни до населението;

-со тоа, таа не ги остварува во толку голема мера целите на руралниот развој на земјите на Источна и Централна Европа, кои се карактеризираат со пониско ниво на рурален развој, а во овие држави, пониското ниво на развиеност на политичкиот систем во целина и особено локалната самоуправа, која е најзначајниот фактор во ЛАГ-овите, влијае на дополнително намалување на нивната апсорпциона способност за проектите и средствата од Европската Унија.

Сепак, политиката на рурален развој на ЕУ е значајна за на една страна да го поддржи развојот на мултифункционалниот земјоделски сектор, а на друга, поширокиот општествен и територијален контекст во кој егзистира земјоделскиот сектор.

ТЕМА 4: ПОЛИТИКАТА НА РУРАЛНИОТ РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

1. Базична демографска, образовна и социјална структура на руралните подрачја во Република Северна Македонија

Според последниот попис од 2002 година, населението на Република Македонија брои вкупно 2.022.547 жители, при што околу 44% од вкупното население живее во рурални подрачја. Од вкупно 1.767 населени места во државата, во 1746 населени места живеат помалку од 10.000 жители. При тоа, 151 населено место нема регистрирана популација или 151 село се напуштени, а 633 населени места (села) имаат под 100 жители.¹²⁷⁵ Во последниве 30 години земјава се соочува со сериозен синдром на стареење на населението. Од 1981 до 2013 година бројот на млади луѓе (0-19 години) се намалил од 41% на 23,9% во вкупното население, додека населението на возраст од 65 години и над се зголемило од 8% на 12% во вкупното население.

Од аспект на образованието на населението (2002), во Република Македонија околу 96% од вкупното население со старост над 10 години е писмено, без образование во 2002 година имало 67.358 лица односно 4,2% од вкупното население, а со некомплетно основно образование биле 219.507 лица, односно 13,8% од вкупното население над 10 години. Најголемиот дел од неписменото население се наоѓа во руралните средини.

Највисок степен на сиромаштија (48%) има во руралните средини, споредено со 40% во урбаните средини и 12,0% во градот Скопје, кој има најмала стапка на сиромаштија.¹²⁷⁶

2. Значењето на руралниот развој, цели и приоритети на политиката за рурален развој

Руралниот развој претставува збир од достигнувања во областа на општествениот стандард во руралните средини. Руралниот развој се протега во повеќе делови од општествениот систем на една држава. Тој го опфаќа развојот на инфраструктурата во руралните подрачја, правото на користење и достапноста до материјалните добра и услуги на институциите во областа на образованието, здравствената заштита, социјалната заштита, културата, и друго, живеењето во чиста еколошка средина, и пошироко можност руралното население да ги задоволи сите видови на општествени потреби. Руралниот развој се рефлектира на квалитетот на живот во руралните средини. Недоволниот рурален развој поттикнува незадоволство кај руралното население, ја зголемува миграцијата, и го намалува вкупниот капацитет на земјоделството. Затоа, руралниот развој се доведува во корелацијата со земјоделството и претставува значаен фактор на неговото економско функционирање и развој.

Политиката на рурален развој се реализира за остварување на приоритетните цели за решавање на развојните состојби во руралните средини и за поттикнување на

¹²⁷⁵ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 17.

¹²⁷⁶ *Ibid.*, 18.

можностите и искористување на предностите за рурален развој. Преку политиката за рурален развој се остваруваат следниве приоритети:

- зголемување на конкурентската способност на земјоделскиот и шумарскиот сектор;
- заштита и унапредување на животната средина и руралните предели;
- подобрување на квалитетот на живот во руралните средини и поттикнување на диверзификација на економски активности за зголемување на можностите за вработување во руралните средини;
- поттикнување на локалниот развој во руралните средини.¹²⁷⁷

3. Еволуција на руралниот развој во РМ

За прв пат во Република Македонија концептот на руралниот развој беше осмислен и имплементиран во 1994 година. Во јануари 1994 година беше донесен **Законот за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја (2/1994)** според кој за развојот на неразвиените подрачја беше предвидено да се издвојуваат средства од Буџетот на Република Македонија во висина од 1% од општествениот производ на земјата.¹²⁷⁸ Овие средства се насочуваа за: неповратно учество при вложување во стопанската и нестопанската инфраструктура, освен во градските центри; премии за отворање на нови работни места; учество во обучување на кадри и плаќање на придонеси за пензиско-инвалидско и здравствено осигурување.¹²⁷⁹

Со истиот закон е основана и **Агенција за стопански недоволно развиените подрачја**,¹²⁸⁰ која обезбедува оценка за инвестиционите програми во стопанството и нестопанството.¹²⁸¹ Целните подрачја од овој закон беа дефинирани со **Одлуката за утврдување на стопански недоволно развиените подрачја во Македонија во периодот од 1994 до 1998 година (16/1994)**, со која како неразвиени подрачја се дефинираат како ридско-планинските, пограничните и компактно заостанатите села.¹²⁸² Наредна во овој низ е **Одлуката за критериумите, висината, условите и начинот на користење на средствата за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја (33/1994)**. Според неа, во стопанската инфраструктура, Агенцијата одобрува средства со неповратно учество во финансирањето на изградба, модернизација и

¹²⁷⁷ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/10, 53/11, 126/12, 15/13, 69/13, 196/13, 177/14, 25/15, 73/15, 83/15, 154/15, 11/16, 53/16, 120/16, 163/16 (консолидиран текст март 2017), чл. 62.

¹²⁷⁸ Закон за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја, *Службен весник на Република Македонија*, 2/94, чл. 2.

¹²⁷⁹ Закон за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја, *Службен весник на Република Македонија*, 2/1994, чл. 13.

¹²⁸⁰ Закон за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја, *Службен весник на Република Македонија*, 2/1994, чл. 16.

¹²⁸¹ Закон за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја, *Службен весник на Република Македонија*, 2/1994, чл. 18.

¹²⁸² Одлука за утврдување на стопански недоволно развиени подрачја во Македонија во периодот од 1994 до 1998 година, *Службен весник на Република Македонија*, 16/94, чл. 2.

реконструкција на локални патишта, електрична мрежа, ПТТ мрежа и локални водоводи и тоа:

“-до 50% од пресметковната вредност на проектите во компактно заостанатите и пограничните подрачја

-до 40% од пресметковната вредност на проектите во ридско-планинските подрачја

-до 30% од пресметковната вредност на проектите во стопански неразвиените општини, надвор од градските центри.¹²⁸³ Во нестопанската инфраструктура, Агенцијата одобруваше средства со неповратно учество во финансирањето на изградба и реконструкција на училишниот простор во основното образование и на здравствените и ветеринарните станици, и тоа:

-до 60% од пресметковната вредност на проектите во компактно заостанатите и пограничните подрачја

-до 50% од пресметковната вредност на проектите во ридско-планинските подрачја

-до 40% од пресметковната вредност на проектите во стопански неразвиените општини, надвор од градските центри.”¹²⁸⁴ Во април 1994 година е донесена **Одлуката за изградба на водоводи во Република Македонија во 1994 година (22/1994)** со која се доделуваат неповратни средства во износ од 50% од потребните на сите општини за изградба и реконструкција на водоводни и канализациски мрежи, при што 85% се наменети за селските, а 15% за градските подрачја.¹²⁸⁵ Во 1994 година за овие намени се одвоени 0,3% од вкупниот општествен производ со тенденција да се стигне до 1% после неколку години,¹²⁸⁶ но до ова не се стигнува, а подоцна овој процент (промил) и опаѓа.

4. Категоризации на руралните подрачја во РСМ

“**Рурална средина** е подрачје на општина во Република Македонија во која ниедно населено место на општината нема повеќе од 30.000 жители согласно националниот попис или со густина на населеност помала или еднаква на 150 жители на квадратен километар на подрачјето на општината. Во општините каде што едно или повеќе населени места имаат повеќе од 30.000 жители или густина на населеност поголема од 150 жители на квадратен километар, за рурални средини се сметаат само териториите на населените

¹²⁸³ Одлука за критериумите, висината, условите и начинот на користење на средствата за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја, *Службен весник на Република Македонија*, 33/94, чл. 3.

¹²⁸⁴ Одлука за критериумите, висината, условите и начинот на користење на средствата за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја, *Службен весник на Република Македонија*, Скопје, 33/1994, чл. 3.

¹²⁸⁵ Одлука за изградба на водоводи во Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија*, 22/94, чл. 4.

¹²⁸⁶ И. Тодоровски, “Политички, институционални и организациски аспекти на стратегијата на развој на руралните средини во Република Македонија,” *Стратегија, политика и управување со развојот на руралните средини во Република Македонија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје 1998, 83-109, 102.

места на општините што ги исполнуваат претходните критериуми. Населените места во руралните средини се **рурални заедници.**” Руралните заедници се делат на такви кои имаат претпоставки за некаков просечен развој и такви со битни развојни неповолности, за потоа вториве законодавецот да ги категоризира на следниов начин:

“а)Недостапни рурални заедници, врз основа на оддалеченост од најблиската градска населба

б)Заостанати рурални заедници, врз основа на бројот на работоспособно население ангажирано во земјоделска дејност, бројот на активни трговски друштва во однос на пасивни трговски друштва или невработеноста во однос на националниот просек

в)Депопулациони рурални заедници каде што бројот на жители е помал од 150 согласно националниот попис.”

Критериумите на претходните категоризации ги пропишува министерот, при што една рурална заедница може да биде категоризирана во повеќе категории. Доколку повеќе рурални заедници кои граничат меѓу себе и заедно можат да формираат географска територија со големина која не надминува 4% од вкупната територија на Република Македонија, а се категоризирани со најмалку 2 од претходните категории (недостапни, заостанати или депопулациони рурални заедници), тогаш тие претставуваат **рурален регион.**¹²⁸⁷

5. Институционално-организациска структура (субјекти) на политиката на рурален развој

5.1. Меѓуресорско тело за рурален развој

“За целите на креирање на интегрирана политика на рурален развој, Владата, на предлог на Министерот формира Меѓуресорско тело за рурален развој. Ова тело ги разгледува и дава мислење по стратешките документи и програмите од областа на финансиите, економијата, локалната самоуправа и регионалниот развој, културата, трудот и социјалната политика, образованието и науката, животната средина и просторното планирање, транспортот и врските од аспект на руралниот развој, идентификува прашања и проблеми од областа на руралниот развој, предлага решенија, обезбедува координиран настап и други активности кои се однесуваат на руралниот развој.

Во меѓуресорското тело за рурален развој членува по еден претставник од:

1. Министерствата за а)Земјоделство, шумарство и водостопанство; б) Финансии; в)Економија; г)Локална самоуправа; д)Култура; ё)Труд и социјална политика; е)Образование и наука; ж)Животна средина и просторно планирање; з)Транспорт и врски
2. Секретаријатот за европски прашања

¹²⁸⁷ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 63.

3. Агенциите за а) Финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој и
б) Поттикнување на развојот на земјоделството.

Претставниците на органите на државната управа и агенциите во ова тело се државните секретари и директорите.”¹²⁸⁸

5.2. Совет за земјоделство и рурален развој

Владата, на предлог на Министерот (за земјоделство), формира Совет за земјоделство и рурален развој, со следниве надлежности во доменот на руралниот развој:

- дава консултации кои се однесуваат на политиките, плановите и програмите за руралниот развој и мислење по однос на постигнатите резултати од спроведувањето на мерките и инструментите за руралниот развој;

- обезбедува континуирана комуникација помеѓу Министерството и социјалните и економските партнери кои се вклучени во спроведување на мерките и инструментите за руралниот развој;

- ги следи анализите на состојбите и препораките на образовните и научните институции, кои се однесуваат на руралниот развој;

- врши и други работи во врска со планирањето и спроведувањето на целите на руралниот развој.

Советот е составен од претставници на национални здруженија на земјоделски производители, здруженија на преработувачи, стопански комори, научни институции, локална самоуправа и други заинтересирани лица. Со Советот раководи Министерот.”¹²⁸⁹

5.3. Социјални и економски партнери

Социјални партнери во областа на руралниот развој се здруженија на граѓани кои се основани за унапредување на социјалниот интерес од областа на заштитата на животната средина, заштитата на природното, културното и традиционалното наследство на руралните средини и заштитата на интересите на жителите на руралните средини за подобрување на квалитетот на живот на руралното население.¹²⁹⁰

5.4. Комитет за следење на повеќегодишната програма за користење на финансиските средства од инструментот за претпристапна помош за развој на земјоделството и руралниот развој на Европската Унија

За следење на ефикасноста и квалитетот на програмата на претпристапната помош на ЕУ за руралниот развој, Владата на предлог на министерот формира Комитет за

¹²⁸⁸ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/10, 53/11, 126/12, 15/13, 69/13, 196/13, 177/14, 25/15, 73/15, 83/15, 154/15, 11/16, 53/16, 120/16, 163/16 (консолидиран текст март 2017), чл. 25.

¹²⁸⁹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 21.

¹²⁹⁰ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 24.

следење на повеќегодишната програма за користење на финансиските средства од инструментот за претпристапна помош за развој на земјоделството и руралниот развој на Европската Унија.

Процедурата и начинот на дејствувањето на овој Комитет е регулиран согласно меѓународните договори склучени со Европската Унија.¹²⁹¹

6. Нормативна поставеност на земјоделската политика во Реп. Северна Македонија

6.1. Законски акти

Постојат бројни закони кои ја регулираат политиката на рурален развој во Република Северна Македонија. Тие се во многу општествени области - некои базични определби и дефиниции за руралниот развој се дадени во Законот за земјоделство и рурален развој (2017), а мерките се содржани во многу други закони како што е Законот за домување (38/2012), Законот за рамномерен регионален развој (63/2007), и други. Законските акти кои ја регулираат оваа политика ги подготвуваат голем број министерства, како што е Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерството за образование и наука, Министерството за здравство, Министерството за транспорт и врски и други, ги усвојува Владата, за да бидат донесени како закони од страна на Собранието на Република Македонија.

6.2. Програмски акти

Националната стратегија за земјоделството и руралниот развој во доменот на руралниот развој е основен стратешки документ за остварување на целите на руралниот развој и мерките и инструментите на руралниот развој. Националната стратегија ја донесува Владата на Република Македонија на предлог на министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство за период од 7 години.¹²⁹²

“Владата донесува **национална програма за развој на земјоделството и рурален развој**, за период од 3 до 5 години, која особено содржи: инструменти и мерки и активности за спроведување на мерките, временски распоред и рокови и индикативна финансиска рамка за нивно спроведување. Донесува и годишна програма за финансиска поддршка на руралниот развој во земјоделството за спроведување на националната програма за земјоделство и рурален развој,¹²⁹³ како и повеќегодишна програма за

¹²⁹¹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 26.

¹²⁹² Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 6.

¹²⁹³ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 7.

користење на финансиските средства од инструментот за претпристапна помош за развој на земјоделството и руралниот развој од Европската Унија.¹²⁹⁴

7. Управување на јавната власт со локалниот и потесно руралниот развој

Руралниот развој или нивото на квалитет на живот на руралното население зависи од обемот или опфатот на општествените материјални добра и услуги што јавната власт има определба и можност да му ги обезбеди на руралното население, како и од квантитативното ниво на овие услуги во рамки на секоја општествена област. При остварување на целите на руралниот развој од значење е каква е достапноста на општествените материјални добра и услуги до руралното население. Значи, ако се даде креативно толкување на концептот на руралниот развој, тогаш тој би ги опфатил и обемот и достапноста на сите општествени материјални добра и услуги што го сочинуваат современото живеење на руралното население во една социјална држава, што произлегуваат од правата на граѓаните во таа држава. Руралниот развој, како дел од локалниот развој, е во домен на државната власт и локалната самоуправа.

7.1. Општи државни надлежности со импликации врз локалниот и потесно руралниот развој

Државата власт, преку ресорните закони во кои влегуваат законите во областа на образованието, социјалната заштита и заштитата на децата, здравствената заштита, законите во областа на заштитата на животната средина, законите во областа на културата и многу други го регулира давањето на општествените материјални добра и услуги на населението. Значи, државната власт преку ресорните закони определува кои ќе бидат корисниците на услугите, какви ќе бидат содржините на услугите, кои државни органи и јавни служби ќе ги даваат овие услуги, го определува начинот на нивното организирање и управување, определува колкаво и какво ќе биде нивното финансирање, определува која власт, државната или локалната, оперативно ќе го реализира нивното спроведување во практика и ги определува механизмите на контрола на извршувањето на нивните надлежности.

7.2. Ресорни оперативни државни надлежности со импликации врз локалниот и потесно руралниот развој

Во одредени области, како што се здравствената заштита, некои делови од социјалната заштита, пензиското и инвалидското осигурување, станбената изградба, заштитата на животната средина и образованието, државната власт непосредно обезбедува општествени материјални добра и услуги за целокупното население, потесно за руралното население. Истите се изложени во наредниот текст.

¹²⁹⁴ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 8.

7.2.1. Здравствена заштита

Опфатот на лица што здравствено задолжително се осигуруваат согласно законската регулатива се меѓу останатите категории и “а)лицата во работен однос; б) лицата кои вршат самостојна дејност; в)лицата кои се занимаваат со земјоделство, сточарство, живинарство, пчеларство или риболов како единствено или главно занимање; г)корисниците на пензии; д)лицата привремено невработени; ѓ)лицата корисници на постојана парична помош; е)лицата сместени во установи за социјална заштита и во други семејства согласно прописите на социјалната заштита.”¹²⁹⁵

Постојат три вида на здравствена заштита во Република Северна Македонија - примарна, секундарна и терцијарна. “Здравствената дејност на примарно ниво опфаќа откривање и лекување на болести и повреди, здравствена дејност во областа на сексуалното и репродуктивното здравје, здравствена дејност за потребите на децата и училишната младина, спроведување превентивни програми и мерки, лекување на болести на устата и забите, патронажна дејност, имунизација, итна медицинска и стоматолошка помош, фармацевтска дејност,”¹²⁹⁶ и други. Субјекти кои вршат здравствена дејност на примарно ниво се ординации и поликлиники, заботехнички лаборатории, здравствени домови и аптеки.¹²⁹⁷ Во овој контекст се најзастапени избраните (матичните) лекари, чиј тим на избраниот лекар се состои од лекар од соодветната област и медицинска сестра.¹²⁹⁸ По правило, најголемиот дел од овие институции се состојат од мал број на ангажирани лица, за чии медицински потреби се доволни помали простории и помала медицинска опрема. “Здравствена дејност на секундарно ниво опфаќа здравствени услуги и мерки, кои заради тежината на болеста, потребата за стручна специјализирана дијагностика и третман, стручната и технолошката сложеност и мултидисциплинарниот пристап, не е можно да се вршат на примарно ниво.”¹²⁹⁹ Субјекти кои вршат здравствена дејност на секундарно ниво се ординациите и поликлиниките од специјалистичко-консултативната здравствена дејност, дијагностичките лаборатории, центрите, болниците, институтите и болниците за нега.¹³⁰⁰ “Здравствената дејност на терцијарно ниво опфаќа вршење здравствени услуги кои бараат стручен, организиран и технолошки сложен и мултидисциплинарен здравствен третман, целосно споредбено следење на развојот на одделни специјалности во државата и други држави, пренос на знаења и вештини од други држави и истражување и проверување на нови методи за спречување, откривање и лекување на здравствените состојби.”¹³⁰¹ Здравствената дејност на терцијано ниво се

¹²⁹⁵ Закон за здравственото осигурување, *Службен весник на Република Македонија*, 119/05, чл. 5 .

¹²⁹⁶ Закон за здравствената заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 43/12, чл. 30.

¹²⁹⁷ Закон за здравствената заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 43/2012, чл. 31.

¹²⁹⁸ Правилник за начинот на плаќањето на здравствените услуги во примарната здравствена заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 48/01, 31/03, 115/07, 151/07, 44/10, 62/11, 164/11, 42/12, 176/13, 47/14 (пречистен текст), чл. 5 .

¹²⁹⁹ Закон за здравствената заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 43/2012, чл. 33.

¹³⁰⁰ Закон за здравствената заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 43/2012, чл. 36.

¹³⁰¹ Закон за здравствената заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 43/2012, чл. 37.

врши во универзитетска клиника, универзитетски институт и универзитетски клинички центар.¹³⁰²

Имајќи ги предвид корисниците и карактеристиките на овие нивоа на здравствена заштита, населението на руралните средини има право на сите видови на здравствена заштита, но руралните средини, територијално, можат да бидат опфатени само со системот на примарната здравствена заштита, најчесто со ординации од избран лекар и медицинска сестра, кон кои гравитираат помал број на актуелни или потенцијални пациенти и каде инвестициите и тековните трошоци нужно се помали во однос на другите нивоа (секундарно и терцијарно) на здравствена заштита. Но, во однос на распространетоста на примарните здравствени институции во руралните средини се појавува уште еден проблем, а тоа е начинот на нивното финансирање.

Имено, за обезбедување здравствени услуги во примарната здравствена заштита на осигурените лица, Фондот склучува договори со здравствените установи, со цел да ги плати нивните услуги,¹³⁰³ и тоа според системот на капитација или на избраниот лекар (во чиј тим влегува лекар и медицинска сестра) му се плаќа според бројот на осигурените лица кои избрале лекар во здравствената установа помножен со соодветниот број на поени на надоместокот на капитацијата. Притоа, надоместокот за капитација се состои од

а) основната капитација

б) капитацијата по основ на оддалеченост

в) капитацијата по основ на рурални подрачја.¹³⁰⁴

а) Основната капитација за осигурено лице ја определува Фондот на тој начин што при определувањето на надоместокот се добиваат поголем број поени по основ на **возраст и пол**, со што избраните лекари за лицата од најмала и најголема возраст (децата и старите) и за жените од определена возраст (за гинеколошко-акушерски услуги) кои се лечат кај нив добиваат поголем износ од Фондот.¹³⁰⁵ Од ова произлегува дека во секоја рурална заедница не може да се основа примарна здравствена установа поради малото население во некои рурални заедници, што делумно, но не целосно ќе биде ублажено со вториот и третиот модалитет на капитација, што ќе биде накнадно изложено.

7.2.2 .Социјална заштита

Министерството за труд и социјална политика (во понатамошниот текст Министерството) утврдува мрежа на овластени даватели на социјални услуги, во кои влегуваат јавни установи за социјална заштита со кои Министерството склучува управен договор за давање социјална заштита.¹³⁰⁶ Постојат неколку вида на социјална заштита.

¹³⁰² Закон за здравствената заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 43/2012, чл. 38.

¹³⁰³ Правилник за начинот на плаќањето на здравствените услуги во примарна здравствена заштита, , *Службен весник на Република Македонија*, 48/01, 31/03, 137, 25/07 (пречистен текст), чл. 2.

¹³⁰⁴ Правилник за начинот на плаќањето на здравствените услуги во примарна здравствена заштита, , *Службен весник на Република Македонија*, 48/2001 до 25/2007 (пречистен текст), чл. 5.

¹³⁰⁵ Правилник за начинот на плаќањето на здравствените услуги во примарна здравствена заштита, , *Службен весник на Република Македонија*, 48/2001 до 25/2007 (пречистен текст), чл. 6.

¹³⁰⁶ Закон за социјалната заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 104/19, чл. 8.

Вид на социјална заштита, која е оперативно врзана за државната власт, е таа која обезбедува **парична помош**. Правата на парична помош опфаќаат:

а) Гарантирана минимална помош, која ја прима домаќинство кое е материјално загрошено и нема сопствен имот и имотни права од кои може да се издржува, односно доколку вкупните приходи на членовите на домаќинството се пониски од гарантираната минимална помош.¹³⁰⁷ Висината на гарантираната минимална помош изнесува 4.000 месечно, а за секој нареден полнолетен член до петтиот таа се зголемува со коефициент од 0.5 до 0.2.¹³⁰⁸ Таа се исплатува како разлика од вкупните приходи на домаќинството и гарантираната минимална помош.¹³⁰⁹

б) Надоместок на лица со попреченост, кои го добиваат лица со тешка или длабока интелектуелна попреченост, лица со најтешка телесна попреченост и потполно слепи лица и потполно глуви лица.¹³¹⁰ Другите права на парична помош од социјална заштита ги опфаќаат:

в) Лицата кои пружаат помош и нега на лицата со попреченост¹³¹¹

г) Надоместокот на плата за скратено работно време кој се доделува на родител поради нега на дете со попреченост и на лица со најтешки облици на хронична заболеност¹³¹²

д) Додатокот за домување на лица кои се материјално и станбено необезбедени¹³¹³

ѓ) Трајниот надоместок за згрижувач на лице во своето семејство и родител кој се грижел за детето со попреченост¹³¹⁴

е) Еднократната парична помош или помош во натура која се доделува на лице или на семејство кое се нашло во состојба на социјален ризик, во ситуација на претрпена природна непогода или епидемија и во случај на подолго лекување во здравствена установа на член на семејство.¹³¹⁵

7.2.3. Заштита на децата

Државата, преку Министерството за труд и социјална политика, обезбедува материјална помош, преку паричен надомест, на неколку социјални категории на деца:

Детски додаток кој се доделува на домаќинство кое користи гарантирана минимална социјална помош,¹³¹⁶ односно има приходи под 6.000 денари¹³¹⁷

Посебен додаток се доделува на деца кои имаат специфични потреби поради пречки во телесниот или менталниот развој.¹³¹⁸

¹³⁰⁷ Закон за социјалната заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 104/2019, чл. 28.

¹³⁰⁸ Закон за социјалната заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 104/2019, чл. 29.

¹³⁰⁹ Закон за социјалната заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 104/2019, чл. 31.

¹³¹⁰ Закон за социјалната заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 104/2019, чл. 44 и 45.

¹³¹¹ Закон за социјалната заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 104/2019, чл. 48.

¹³¹² Закон за социјалната заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 104/2019, чл. 55.

¹³¹³ Закон за социјалната заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 104/2019, чл. 57.

¹³¹⁴ Закон за социјалната заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 104/2019, чл. 58.

¹³¹⁵ Закон за социјалната заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 104/2019, чл. 61.

¹³¹⁶ Закон за заштита на децата, *Службен весник на Република Македонија*, 23/13, чл. 22.

¹³¹⁷ Закон за заштита на децата, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2013, чл. 27.

Еднократна парична помош за новороденче остварува еден од родителите за првото и второто новороденче¹³¹⁹

Родителски додаток за дете остварува мајка за трето живородено дете доколку вкупниот месечен приход на семејството на мајката е понизок од минималната нето плата за претходната година.¹³²⁰

Додаток за образование се доделува на семејство чие дете е на редовно школување во основно или средно училиште, доколку семејството има приходи под 6.000 денари¹³²¹

Партиципација на трошоците за згрижување и воспитување и одмор и рекреација на дете во јавна установа за деца, чие семејство претрпело штета од природна непогода (земјотрес, поплава, пожар, и др.).¹³²²

7.2.4. Пензиско и инвалидско осигурување

Системот на пензиско и инвалидско осигурување обезбедува голем број права на лицата кои не можат да бидат целосно или делумно професионално активни, со што обезбедува егзистенција или егзистенцијална сигурност за голем број категории на население во Република Северна Македонија, во овој контекст и за руралното население.

Системот на пензиското осигурување во Републиката е составен од:

- 1.Задолжително пензиско и инвалидско осигурување врз основа на генерациска солидарност (прв столб)
- 2.Задолжително капитално финансиско пензиско осигурување (втор столб)
- 3.Доброволно капитално финансиско пензиско осигурување (трет столб)¹³²³

Правата од задолжителното пензиско и инвалидско осигурување врз основа на генерациска солидарност (прв столб) опфаќаат права на неколку вида на пензии и со нив поврзани други права, поточно: старосна пензија, право на инвалидска пензија, право на професионална рехабилитација и права на соодветни парични надоместоци, право на семејна пензија, право на паричен надоместок за телесно оштетување и право на најнизок износ на пензија”¹³²⁴

а)Старосна пензија

Осигуреникот стекнува право на старосна пензија кога ќе наполни 64 години живот (маж), односно 62 години живот (жена) и најмалку 15 години пензиски стаж.¹³²⁵ Одредени категории, кои се соочуваат со потешки или поризични работни позиции имаат бенефициран пензиски стаж, каде стажот на осигуреникот му се пресметува во зголемено

¹³¹⁸ Закон за заштита на децата, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2013, чл. 32.

¹³¹⁹ Закон за заштита на децата, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2013, чл. 37.

¹³²⁰ Закон за заштита на децата, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2013, чл. 38.

¹³²¹ Закон за заштита на децата, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2013, чл. 39б.

¹³²² Закон за заштита на децата, *Службен весник на Република Македонија*, 23/2013, чл. 40.

¹³²³ Закон за пензиско и инвалидско осигурување, *Службен весник на Република Македонија*, 132/16, чл. 2

¹³²⁴ Закон за пензиско и инвалидско осигурување, *Службен весник на Република Македонија*, 132/2016, чл. 5.

¹³²⁵ Закон за пензиско и инвалидско осигурување, *Службен весник на Република Македонија*, 132/2016, чл. 18.

траење.¹³²⁶ Висината на пензиите зависи од висината на бруто платата што осигуреникот ја примал и должината на стажот на осигурување.

б) Инвалидска пензија

“Инвалидност постои кога кај осигуреникот, поради промена во здравствената состојба која не може да ја отстрани со лекување или со медицинска рехабилитација, има работна способност трајно намалена за повеќе од половина во споредба со физички и психички здрав осигуреник со исто или слично образование и способност.”¹³²⁷ Лицето кое има намалена здравствена способност за работа, има право на професионална рехабилитација¹³²⁸ и исти права и паричен износ како и при добивање на старосна пензија.¹³²⁹

в) Семејна пензија

Семејна пензија се остварува во случај на смрт на осигуреникот, и се доделува на членовите на неговото (нејзиното) семејство.¹³³⁰

7.2.5. Домување

Државата обезбедува станбени објекти за посебни намени, односно за времено сместување на лица во социјален ризик и објекти за самци и домови (ученички, студентски, работнички, воспитни домови за заедници и домови за терапевтски групи)¹³³¹ под непрофитен закуп, односно износ на средства кој е доволен само да ги подмири трошоците за редовно одржување на зградата, но не и другите трошоци кои ја сочинуваат вредноста на станбениот објект.¹³³²

7.2.6. Образование

Државата, преку Министерството за образование и наука и други државни органи, врши оперативни надлежности врзани со функционирањето на високото образование¹³³³

7.2.7. Култура

Државата, преку Министерството за култура, врши оперативни надлежности врзани за функционирањето на националните културни установи (библиотеките, музеите,

¹³²⁶ Закон за пензиско и инвалидско осигурување, *Службен весник на Република Македонија*, 132/2016, чл. 19.

¹³²⁷ Закон за пензиско и инвалидско осигурување, *Службен весник на Република Македонија*, 132/2016, чл. 38.

¹³²⁸ Закон за пензиско и инвалидско осигурување, *Службен весник на Република Македонија*, 132/2016, чл. 42.

¹³²⁹ Закон за пензиско и инвалидско осигурување, *Службен весник на Република Македонија*, 132/2016, чл. 54, 55.

¹³³⁰ Закон за пензиско и инвалидско осигурување, *Службен весник на Република Македонија*, 132/2016, чл. 57.

¹³³¹ Закон за домување, *Службен весник на Република Македонија*, 38/12, чл. 3.

¹³³² Закон за домување, *Службен весник на Република Македонија*, 38/2012, чл. 65.

¹³³³ Закон за високото образование, *Службен весник на Република Македонија*, 82/18, чл. 1.

театрите, операта и балетот, културните домови, и други), во кои влегуваат создавање кадровски, материјални и други услови за континуирано остварување на културата од страна на националните културни установи¹³³⁴ и врши инспекциски надзор на нивната работа.¹³³⁵

7.2.8. Патна инфраструктура

Државата, преку Министерството за транспорт и врски и Јавното претпријатие за државни патишта врши оперативни надлежности преку управување, планирање, изградба рехабилитација, одржување, заштита, финансирање и надзор на државните патишта, во кои влегуваат автопатот, експресниот, магистралниот и регионалниот пат.¹³³⁶

7.2.9. Заштита на животната средина

Во доменот на оперативните надлежности, државата, односно Министерството за животна средина и просторно планирање издава А-интегрирана дозвола за нова инсталација или значителна измена на постоечката инсталација,¹³³⁷ која треба да ги задоволува сите еколошки стандарди при нејзиното функционирање.¹³³⁸

7.3. Базични локални надлежности во областа на локалниот и потесно руралниот развој

Локалните надлежности, или надлежностите што ги имаат општините и Градот Скопје се:

7.3.1. Урбанистичко планирање

Урбанистичкото планирање опфаќа: донесување генерален урбанистички план за град; детален урбанистички план за град; урбанистички план за село и урбанистички план за вон населено место.

7.3.2. Заштита на животната средина и природата

Заштита на животната средина опфаќа заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, природата; заштита од бучава и нејонизирачко зрачење.¹³³⁹

¹³³⁴ Закон за култура, *Службен весник на Република Македонија*, 15/08, чл.8.

¹³³⁵ Закон за култура, *Службен весник на Република Македонија*, 15/2008, чл. 5а.

¹³³⁶ Закон за јавните патишта, *Службен весник на Република Македонија*, 84/08, 52/09, 114/09, 39/10, 124/10, 23/11, 53/11, 44/12, 168/12, 163/13, 39/14, 42/14, 166/14, 44/15, 116/15, 150/15, 31/16, 71/16, 163/16, 174/21, чл.4.

¹³³⁷ Правилник за постапка за добивање А-интегрирана еколошка дозвола, Министерство за животна средина и просторно планирање, *Службен весник на Република Македонија*, 4/06, 116/14, 31/16, чл. 2 .

¹³³⁸ Правилник за постапка за добивање А-интегрирана еколошка дозвола, Министерство за животна средина и просторно планирање, *Службен весник на Република Македонија*, Скопје, чл. 3.

¹³³⁹ Закон за локалната самоуправа, *Службен весник на Република Македонија*, 5/02, чл. 22.

Локалната самоуправа има обврска да го следи нивото на загадување преку соодветни инструменти, да превзема мерки на начин на кој ќе го отстранува сметот, ќе ги пречистува водите на својата територија, ќе забранува слевање на нечистотии од индустриските постројки. Локалната самоуправа, односно градоначалникот на општината и град Скопје издава Б-интегрирана еколошка дозвола за нова инсталација или значителна измена на постоечката инсталација,¹³⁴⁰ по претходен увид во инсталацијата и нејзината работа заради утврдување на исполнување на законските еколошки барања од страна на овластениот инспектор за животна средина на општината или Градот Скопје, освен кога инсталацијата се наоѓа во заштитено подрачје, каде увидот во инсталацијата го врши Државниот инспекторат за животна средина.¹³⁴¹

7.3.3. Локален економски развој

Во областа на економијата доминантни надлежности има државата, пред се во макроекономијата, но локалната самоуправа исто така може да придонесе на економскиот развој преку: планирање на локалниот економски развој, утврдување на развојните и структурните приоритети, водење на локална економска политика, поддршка на развојот на малите и средните претпријатија и учество во воспоставувањето и развојот на локалната мрежа на институции и агенции и промовирање на партнерство.¹³⁴²

7.3.4. Комунални дејности

Постојат голем број комунални дејности кои се во надлежност на локалната самоуправа, најзначајни од кои се: снабдување со вода за пиење, изградба, реконструкција и одржување на локалните патишта, улици и други инфраструктурни објекти, одведување и пречистување на отпадните води, одржување на јавната чистота, уредување и организирање на јавниот локален превоз на патници, и други комунални дејности.¹³⁴³

7.3.5. Култура

Надлежностите во културата се: институционална и финансиска поддршка на културните установи од локално значење, како што се библиотеките и музеите и организирање културни манифестации (музички настани, ликовни колонии, итн).¹³⁴⁴

¹³⁴⁰ Правилник за постапка за добивање Б-интегрирана еколошка дозвола, Министерство за животна средина и просторно планирање, *Службен весник на Република Македонија*, 112/14, 42/16, чл. 2.

¹³⁴¹ Правилник за постапка за добивање А-интегрирана еколошка дозвола, Министерство за животна средина и просторно планирање, *Службен весник на Република Македонија*, Скопје, чл. 9.

¹³⁴² Закон за локалната самоуправа, *Службен весник на Република Македонија*, 5/2002, чл. 22.

¹³⁴³ Закон за локалната самоуправа, *Службен весник на Република Македонија*, 5/2002, чл. 22.

¹³⁴⁴ Закон за локалната самоуправа, *Службен весник на Република Македонија*, 5/2002, чл. 22.

7.3.6.Спорт и рекреација

Спортот и рекреацијата опфаќаат: развој на масовниот спорт и поддршка на клубови, организирање спортски приредби и изградба и одржување на објекти за спорт.¹³⁴⁵

7.3.7.Социјална заштита и заштита на децата

Локалната самоуправа обезбедува грижа и заштита на повеќе категории на население, особено на ранливите групи, во кој домен се: детските градинки и домовите за стари (сопственост, финансирање, инвестиции и одржување); остварување на социјална грижа за инвалидни лица; згрижување на деца без родители, деца со воспитно-социјални проблеми, деца со посебни потреби, деца од улица и помош на лица засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол, и други слични активности.¹³⁴⁶

7.3.8.Образование

Основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, во соработка со централната власт¹³⁴⁷ Во Република Македонија и основното и средното образование се задолжителни и бесплатни во јавните училишта.¹³⁴⁸

7.3.9.Домување

Локалната самоуправа има надлежности во областа на домувањето, на тој начин што таа, становите во нејзина сопственост, значи во сопственост на општините, градот Скопје или друга непрофитна организација има надлежност да ги даде на времено користење на одредени категории на лица со непрофитен закуп. Право на непрофитен стан во сопственост на локалната самоуправа имаат државјани на Република Македонија кои се станбено необезбедени. “Првенственото право за доделување на непрофитен стан под закуп имаат лица во социјален ризик кои на подрачјето на локалните единици се процентуално најзастапени, како што се семејства со ниски приходи, млади лица кои особено се истакнуваат во одделни области, млади брачни парови, самохрани родители, пензионери над 60 години возраст кои немаат стан во сопственост и други категории на лица во социјален ризик.”¹³⁴⁹

7.4.Посебни мерки на државата насочени исклучиво кон рурален развој

¹³⁴⁵ Закон за локалната самоуправа, *Службен весник на Република Македонија*, 5/2002, чл. 22.

¹³⁴⁶ Закон за локалната самоуправа, *Службен весник на Република Македонија*, 5/2002, чл. 22.

¹³⁴⁷ Закон за локалната самоуправа, *Службен весник на Република Македонија*, 5/2002, чл. 22.

¹³⁴⁸ Закон за основното образование, *Службен весник на Република Македонија*, 161/2019 чл. 4 и Закон за средното образование, *Службен весник на Република Македонија*, 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/02, 40/03, 42/03, 67/04, 55/05, 113/05, 35/06, 30/07, 49/07, 81/08, 92/08, 33/10, 116/10, 156/10, 18/11, 42/11, 51/11, 6/12, 100/12, 24/13, 41/14, 116/14, 10/15, 98/15, 145/15 и 30/2016, (консолидиран текст), чл. 3.

¹³⁴⁹ Закон за домување, *Службен весник на Република Македонија*, 38/2012, чл. 91.

7.4.1. Мерки за подобрување на квалитетот на живот во руралните средини

Мерките за подобрување на квалитетот на живот во руралните средини се однесуваат на:

“-диверзификација на економски активности

- подобрување на квалитетот на живот во руралните средини

-поддршка за обука и информирање на физички и правни лица кои вршат дејност во руралните подрачја

-поддршка за здобивање на знаења и вештини за подготвување и реализација на стратегии за локален развој на руралните средини.”¹³⁵⁰

“Мерките за диверзификација на економските активности се мерки за поддршка на:

-диверзификација на економски активности на земјоделското стопанство во земјоделската дејност

-поддршка за воспоставување и развој на микропретпријатија, поттикнување на иновативни практики и нови економски дејности во рурални средини

-поттикнување на рурален туризам.”¹³⁵¹

“Мерките за подобрување на квалитетот на живот во руралните средини се тие насочени кон:

-воведување и развој на техничка и телекомуникациска инфраструктура, комунална инфраструктура, пазарна и социјална инфраструктура во руралните средини

-обновување и развој на селата

-зачувување и унапредување на природните и културните знаменитости и традиционалните вредности во руралните подрачја.

Видот на мерките, корисниците на мерките, износот на средствата по мерки и начинот на нивното спроведување ги утврдува Владата.”¹³⁵²

7.4.2. Мерки на техничка поддршка на руралниот развој

Мерките за техничка поддршка за организирање и спроведување на програми за обука кои не се поддржуваат преку другите мерки на руралниот развој и спроведување на истражувања, изработка на анализи, предлог-проекти, студии и стратешки документи кои се во домен на руралниот развој.¹³⁵³

7.4.3. Економски мерки за поддршка на руралниот развој

Економските мерки опфаќаат:

¹³⁵⁰ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 80.

¹³⁵¹ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 81.

¹³⁵² Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 86.

¹³⁵³ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 101.

1.Инвестиции за земјоделските стопанства, при што 75% од прифатливите инвестициски трошоци во недостапните рурални заедници би ги покрила државата (Агенцијата),¹³⁵⁴ за разлика од вообичаената поддршка која изнесува 50% од прифатливите трошоци.¹³⁵⁵

2.При помош за преработка и маркетинг на земјоделски производи, државата дава помош во висина од:

“-60% од вредноста на прифатливите инвестиции направени во **недостапните** рурални средини

-65% од вредноста на прифатливите инвестиции направени во **заостанатите** рурални средини

-75% од вредноста на прифатливите инвестиции направени во **депопулационите** рурални средини,¹³⁵⁶ за разлика од помошта за преработка и маркетинг на земјоделските производи во другите средини, каде таа изнесува 50% од вредноста на прифатливите инвестиции.¹³⁵⁷

7.4.4.Финансиски мерки за поддршка на руралниот развој - кофинансирање на банкарски гаранции

Кофинансирањето на банкарски гаранции е финансиски инструмент во руралниот развој со кој се олеснува пристапот до финансирањето и се врши поделба на гарантниот ризик во смисла на намалување на гаранцијата – хипотеката наменета за кредити. Висината и условите на кофинансирањето се утврдува со меѓународни договори ратификувани во Република Македонија, а се реализира со барање на Министерството (за земјоделство) до Агенцијата.¹³⁵⁸

7.4.5.Мерки во областа на здравствена заштита во руралните средини

Надоместокот за капитација во руралните средини ги опфаќа следниве модалитети:
аКапитацијата по основ на оддалеченост се обезбедува за осигурените лица на кои најблиската лекарска ординација им е во селски населби кои се тешко пристапни, при што избраниот лекар за отворена ординација во многу тешко пристапни населби добива 10% повеќе поени, а за отворена ординација во тешко пристапни населби добива 5 % повеќе поени.¹³⁵⁹

¹³⁵⁴ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 94.

¹³⁵⁵ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 70.

¹³⁵⁶ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 105.

¹³⁵⁷ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 72.

¹³⁵⁸ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 98б.

¹³⁵⁹ Правилник за начинот на плаќањето на здравствените услуги во примарна здравствена заштита, *Службен весник на Република Македонија*, чл. 7.

б)Капитацијата по основ на рурални подрачја е ситуација кога избраниот лекар отворил ординација во примарната здравствена заштита во оддалечените рурални места, па доколку лекарот, со оглед на малобројноста на населенито, остварува под 1.700 поена, тогаш Фондот го зголемува износот на капитацијата до 1.700 поена по основ на рурални подрачја.¹³⁶⁰

7.4.6. Мерки во областа на образованието во руралните подрачја

Мерка која се однесува на руралниот развој е организирање на превоз и исхрана на ученици од основното и средното образование и нивно сместување во ученички домови.¹³⁶¹

7.5. Поттикнување на локален развој на руралните средини

“Поттикнување на локален развој на руралните средини се спроведува преку мерките наменети за:

- реализација на стратегии за локален развој на руралните средини
- реализација на стратегии за рурален развој на единиците на локалната самоуправа со седиште во рурална средина
- работа на локална акциона група (ЈАГ) за развој на руралните средини.”¹³⁶² Локалната акциона група се основа како трговско друштво, задруга, здружение на граѓани или фондација основана на една територијална целина на една или повеќе рурални средини со број на жители меѓу 5.000 и 100.000.¹³⁶³

8. Финансирање на руралниот развој

8.1. Нормативна поставеност на финансирањето на локалниот и потесно руралниот развој

Руралниот развој во Република Македонија е финансиски поддржан и од државата и од локалната самоуправа, како и од Европската Унија преку ИПА фондовите, донациите и во некои случаи како дел од заедничката помош на земјоделството и руралниот развој. Општинските вложувања во руралниот развој се дел од нивните севкупни вложувања, значи се поделени помеѓу тие кои се однесуваат на урбаниот и руралниот развој, со оглед

¹³⁶⁰ Правилник за начинот на плаќањето на здравствените услуги во примарна здравствена заштита, *Службен весник на Република Македонија*, чл. 8.

¹³⁶¹ Закон за локалната самоуправа, *Службен весник на Република Македонија*, 5/2002, чл. 22

¹³⁶² Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 87.

¹³⁶³ Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/2010 до 163/2016 (консолидиран текст март 2017), чл. 89.

на тоа што општините имаат надлежности за управување во областа на инфраструктурата, урбанистичкото планирање, и други дејности.¹³⁶⁴

8.1.1. Финансиски извори на локалната самоуправа утврдени со закон наменети за локалниот и потесно руралниот развој (Сопствени извори на приходи)

1. Локални даноци утврдени со закон, во кои влегуваат данокот на имот, данокот на наследство и подарок, данокот на промет на недвижности и други даноци утврдени со закон
2. Локални такси утврдени со закон, во кои влегуваат комуналните такси (паркирање, фирмарина), административни такси (кога општината издава уверенија), и други.
3. Локални надоместоци утврдени со закон, во кои влегуваат надоместот за уредување на градежно земјиште (надоместокот кој го плаќа лицето кое изградило станбен објект за негово приклучување на инфраструктурните мрежи - водоводната, канализациската и други), надоместоците за комунални услуги – снабдување со вода, и други
4. Приходи од донации
5. Приходи од парични казни утврдени со закон
6. Приходи од самопридонес¹³⁶⁵
7. Приходи од персонален данок (3% од вкупниот персонален данок на доход на лични примања од плати и 100% од личните примања на занаетчиите).¹³⁶⁶

8.1.2. Финансиски извори од државата утврдени со закон кои преку локалната самоуправа се наменети за локалниот и потесно руралниот развој

1. Приходи од данок на додадена вредност - за локални потреби се наменти 4,5% од вкупно наплатениот данок¹³⁶⁷
2. Дотации од државните средства
 - а) Наменска дотација – за конкретна активност на локалната самоуправа
 - б) Блок дотација – претставуваат средства со кои се финансира локалната дејност во областа на културата, социјалната заштита и заштитата на децата, образованието и здравствената заштита, што ги опфаќа платите на вработените и тековните трошоци за работа на објектите
 - в) Капитална дотација – се користи за инвестициони проекти, конструкција или реконструкција на одредени објекти од локално значење¹³⁶⁸

¹³⁶⁴ M. Dimitrovska, "Possible Support of the EU for the Republic of Macedonia for Regional and Rural Development" *Security, Political and Legal Challenges, International Scientific Conference Proceedings I/2018* Faculty of Law, Sv. Kliment Ohridski University-Bitola, 269-279, 276.

¹³⁶⁵ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, *Службен весник на Република Македонија*, 61/04, 67/04, 96/04, 156/09, 47/11, 192/15, 209/18, 244/19, 53/21, 77/21, чл. 4.

¹³⁶⁶ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, *Службен весник на Република Македонија*, 2004-2021, чл. 5.

¹³⁶⁷ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, *Службен весник на Република Македонија*, 2004-2021, чл. 9.

3. Средства за изградба, реконструкција, рехабилитација, одржување и заштита на општинските патишта и улици. Тоа се средства добиени за надомест на употреба на јавните патишта за моторните и приклучните возила што сопствениците на моторните возила ги плаќаат при регистрација на возилата, при што 50% од нивниот вкупен износ им се распределуваат на општините, односно на Градот Скопје.¹³⁶⁹

4. Средства за изградба на водоводи од Министерството за транспорт и врски¹³⁷⁰

5. Средства од фондот за поттикнување на рамномерниот регионален развој. Овие средства се издвојуваат од Буџетот на Република (Северна) Македонија кои на годишно ниво се во висина од најмалку 1% од БДП.¹³⁷¹ Од овие средства,

20% оди за финансирање на проекти за развој на подрачјата со специфични потреби, и 10% оди за финансирање на проекти за развој на селата.¹³⁷²

8.1.3. Финансиски извори од државата утврдени со закон кои директно се испорачуваат на населението во локалните и потесно руралните заедници

Овие државни финансиски извори, утврдени со закон се: средствата наменети за корисници на пензиско и инвалидско осигурување, за корисници на социјална помош и некои видови помош за заштита на децата, како и средства наменети за корисници на некои видови на здравствена заштита.

8.2. Емпириски показатели за финансирањето на руралниот развој

За оние средства што биле непосредно наменети за руралниот развој во вкупен износ и по поединечни намени во последниот период (2014-2021) достапни се следните показатели.

Во однос на финансирањето на руралниот развој од буџетските средства, исплатата на мерките на руралниот развој во периодот до 2013 година постепено се зголемува и во 2013 година достигнува 8 милиона евра годишно.¹³⁷³ Во наредниот период финансиската поддршка на руралниот период продолжува да расте и во 2020 година ги има инвестициите за финансиска поддршка за рурален развој од 750.000.000 денари (околу 12.130.000 евра) преку Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој.¹³⁷⁴ Додека, според финансирањето на руралниот развој од средствата на Европската Унија, определени се следните износи:

¹³⁶⁸ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, *Службен весник на Република Македонија*, 2004-2021, чл. 8.

¹³⁶⁹ Закон за јавните патишта, *Службен весник на Република Македонија*, 2018, чл. 60

¹³⁷⁰ Буџет на Република Северна Македонија за 2020 година, *Службен весник на Република Македонија*, 265/2019, стр. 91.

¹³⁷¹ Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, чл. 27

¹³⁷² Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/2007, чл. 29.

¹³⁷³ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 52.

¹³⁷⁴ Буџет на Република Македонија за 2020, стр.261

Табела 1: IPA фондови за руралниот развој во Република Северна Македонија

Година	Евра
2014	0
2015	0
2016	400.000
2017	900.000
2018	2.000.000
2019	2.800.000
2020	3.000.000
Вкупно	9.100.000

Извор: IPA Rural Development Programme 2014-2020, pg.133

8.3. Резимативен осврт на финансиските капацитети на руралниот развој

Во Република Македонија според финансиските анализи од 2016 година инвестициите во руралните општини, значи средствата потрошени на руралниот развој биле по околу 33 евра по жител (2.050 денари по жител), за разлика од инвестициите во градските општини, без Скопје, каде инвестициите биле по околу 40 евра по жител, во која анализа не влегува Скопје, каде што инвестициите во доменот на локалната самоуправа биле далеку поголеми. Овие инвестиции ја опфаќале изградбата, реконструкцијата и модернизацијата на објектите во сите општествени области што се во надлежност на локалната самоуправа, во кои влегуваат инфраструктурата (изградба и реконструкција на локални патишта, улици, водоводни и канализациски мрежи, итн), образованието (во руралните подрачја само основните училишта – нивна изградба или реконструкција, набавка на наставни средства и друга опрема), културата (изградба на спомен обележја и културни манифестации), објектите наменети за социјалната заштита на населението и заштитата на децата (изградба на домови за стари лица, детски градинки и други), објекти врзани со заштитата на животната средина (изградба на пречистителни станици), спортот (изградба на игралишта), и други., за што на годишно ниво се наменети околу 27 милиони евра или околу 0,3% од бруто домашниот производ на Република Македонија, кои во тој износ не се искористени.

Заклучно, изворите на финансирање во руралните општини се помали од тие на градските општини, што највеќе се одразува на инфраструктурните инвестиции,¹³⁷⁵ што е резултат на кадровската структура на руралните општини која е помалку развиена, помалку остручена и специјализирана од таа на градските општини, па во контекст на екстерното финансирање, од страна на државните фондови, ИПА фондовите и донациите, руралните општини можат помалку да ги искористат апликативните можности, што овие извори на финансирање ги нудат.

¹³⁷⁵ С. Кучукова Николова, “Мониторинг на јавните инвестиции во деветте општини од Вардарскиот плански регион”, *Студии на случај за спроведување на политики за регионален развој*, Форум – Центар за стратешки истражувања и документација, Скопје 2017, 10-24.

9. Состојби на различни општествени аспекти во руралните заедници и ефективност на политиката на руралниот развој

9.1. Водоснабдувањето и канализација во руралните делови

Според последниот попис на населението во Република Македонија од 2002 година, снабдување со вода од јавниот водовод имаат 86% од сите станбени единици во Републиката или 597.014 станбени единици. Бројот на станбени единици приклучени кон јавниот водовод е доста повисок во градовите, каде се приклучени помеѓу 82% и 100% од станбените единици кон водоводната мрежа, зависно од градот, додека во селата вкупниот број на станбени единици приклучени кон водоводната мрежа е 70%, но со поголеми варијации, така што во некои рурални подрачја има 10% станбени единици приклучени кон водоводната мрежа, во други тој процент е повисок, за во најразвиените рурални подрачја да има 100% станбени единици приклучени кон водоводната мрежа.¹³⁷⁶

Актуелните состојби упатуваат на тоа дека 66% од градското население и само 11% од руралното население е приклучено кон канализационата мрежа.¹³⁷⁷

9.2. Локални патишта и железници

Вкупната должина на патната мрежа во Република Македонија е 13.278 км, од кои 1.116 км се автопати, 3.806 км се регионални патишта, а 8.566 км се локални патишта.¹³⁷⁸ Состојбата со локалната патна мрежа е на недоволно високо ниво и во смисла на развиеност (нецелосна опфатност на селата) и во смисла на квалитет (некаде патиштата се тесни, а некаде се доста оштетени како резултат на нивна неодржуваност).

Железничкиот сообраќај е слабо развиен и вклучува мрежа од 699 км пруги на отворена линија,¹³⁷⁹ при што многу мал број на села се опфатени со оваа мрежа.

9.3. Снабденост на селата со електрична енергија

“Електричната енергија е достапна за 99,75% од населението во руралните области и е овозможена од страна на добро развиена преносна и дистрибутивна мрежа со доволен капацитет на електрични извори на енергија (1.430 MW) кои овозможуваат редовно снабдување. Електричната мрежа за снабдување на објектите за домување во руралните средини не се модернизира за да овозможи редовно непрекинато снабдување со енергија на домашните апарати и уреди. Исто така, напонот на електрична енергија не е на ниво на потребните 220 волти за функционирање на светлосните уреди и апаратите за

¹³⁷⁶ Water Strategy for the Republic of Macedonia, *Center za mednarodno sodelovanje in razvoj*, Ljubljana, 2010, 66.

¹³⁷⁷ coord. A. Jovanovska, *Sustainable Development Goals in North Macedonia, Voluntary National Review*, Скопје 2020, 45.

¹³⁷⁸ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 20.

¹³⁷⁹ *Ibid.*

домаќинство. Воедно, земјоделските површини не се поврзани со електрична енергија која е потребна за воведување на модерни технолошки системи, автоматизација и компјутеризација.”¹³⁸⁰

9.4. Собирање на отпадот во руралните средини

Околу 60-70% од населението во Република (Северна) Македонија користи организиран јавен систем за собирање на отпадот, што се врши од страна на јавните претпријатија организирани на ниво на општини.¹³⁸¹ Селекција на отпад и третирање на отпадот е карактеристичен само за поголемите урбани центри. Населението во руралните средини, особено во помалите села, нема организиран систем за собирање и одлагање на отпадот. Недостигот на организиран комунален систем е голем проблем кој ги погодува и бизнисите, активни во овие области.¹³⁸²

9.5. Здравствена заштита

Како што може да се види од вториот и третиот модалитет на капитацијата или финансирањето на примарната здравствена заштита, државата го стимулира работењето на субјектите на примарната здравствената заштита во руралните подрачја, пред се тешко пристапните и оддалечените, преку одвојување на повеќе средства од вкупната маса на средства за таа намена, со цел да го подигне нивото на општествениот стандард или квалитетот на живот на руралното население. Значи, и ова е дел од политиката на руралниот развој што ја води Република Северна Македонија. Но, секако овие мерки помагаат делумно во изедначување на општествениот стандард на руралното и градското население, што значи овие мерки можат во извесна помала мера да ги надминат неповолните околности кои се од објективен карактер, а тоа е малото население во многу рурални населби на Републиката. Јавните статистики и анализи покажуваат дека просечниот број на регистрирани пациенти кај еден избран лекар се 2.000-4.000 во градските ординации, додека кај руралните е околу 500.¹³⁸³ Значи, државата помага да се стигне до повисоко ниво на финансирање на лекарите во руралните ординации, на тој начин што при финансирањето на секоја ординација во руралните делови и признава минимум 1.700 пациенти и во ситуации кога нивниот број во практика е битно помал од овој број, како и што одвојува дополнителни средства за ординации во оддалечените и достапните села, но и така приходите во овие ординации остануваат далеку пониски од тие во градските центри, каде што бројот на пациентите е далеку повисок, а Фондот исплаќа во најголема мера по пациент, па многу лекари не одат кон тоа да отвораат ординации во руралните подрачја. Како резултат на овие разлики во приходите меѓу

¹³⁸⁰ *Ibid.*, 21.

¹³⁸¹ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 21.

¹³⁸² *Ibid.*

¹³⁸³ World Health Organization, *Primary Healthcare Organization, Performance and Quality in North Macedonia*, National Health Forum, 2019, 13.

лекарите во градските и руралните подрачја, во едно градско подрачје има релативно многу ординации од примарната здравствена заштита кои се лесно достапни до граѓаните (се на неколку стотини метри оддалечени од пациентите), со тоа во целост и непречено можат да се користат нивните услуги, додека во руралните подрачја, особено во оддалечените и недостапните состојбите се многу понеповолни. Имено, во руралните средини на територијата на целата Република Северна Македонија има 82 ординации од општа медицина во вкупно 76 села или една ординација на 26 села; 29 стоматолошки ординации во 27 села или една стоматолошка ординација на 65 села; има 2 гинеколошки ординации или една на 850 села, колку што има и биохемиски лаборатории; има една специјалистичка ординација или една таква ординација на 1.750 села и 184 аптеки во 141 село или една аптека на 17 села.¹³⁸⁴

9.6. Образование

Во Републиката има само основни училишта во селата, а нема средни училишта – сите тие се сместени во градовите. Републиката направила значителен напор да подигне основни училишта во селата. Во тој контекст, од вкупно 988 основни училишта во Републиката во учебната 2017/2018 година, 140 се во градовите, а 848 се во селата,¹³⁸⁵ значи во секое второ село нема училиште, од причина што помал број од овие села се сосема напуштени или се со мал број на жители во кои нема деца, но има и голем број на села, кои се со помал број на деца, а во кои нема основни училишта.

9.7. Заштита на децата

Досега се отворени 11 градинки во рурални средини, како центри за ран детски развој.¹³⁸⁶

9.8. Други институции и организации од значење за руралниот општествен живот

Општо, во селата нема инвестиции за изградба на пензионерски домови. Особено во селата недостасуваат повеќенаменски центри за развој и јакнење на социјалниот живот на жителите, во кои влегуваат младинските и пензионерските клубови, објектите за културни содржини – кино сали, центри за забава на младите, игралишта за спортски активности, итн.)¹³⁸⁷ И пристапот до банките, преку кои се исплаќаат пензиите и

¹³⁸⁴ Регистер на установи во Националниот систем за електронски евиденции во здравството, <http://www.otvorenipodatoci.gov.mk/dataset/pernctap-ha-ycstahobn-bo-haunohajinhot-cnctem-3a-ejiektpohckn-ebndehunn-bo-3dзравството/resource/505db453-4de2-4761-8a81-2800f7820в06>.

¹³⁸⁵ Државен завод за статистика, *Статистички годишник на Република Северна Македонија 2019*, Скопје 2020, 207.

¹³⁸⁶ Центри за ран детски развој во руралните средини, август 2018, www.mtsp.gov.mk.

¹³⁸⁷ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014, 19.

средствата за многу видови социјална заштита и заштита на децата, во руралните средини или е доста ограничен или вакви организации воопшто нема.¹³⁸⁸

10. Заклучни согледувања

10.1. Резимативен осврт на состојбите кои произлегуваат од процесот на обезбедување на општествени добра и услуги на руралното население

Општиот преглед на состојбите кои произлегуваат од обезбеденоста на општествени добра и услуги за руралното население покажува битна разлика помеѓу истите во градските и руралните заедници, на штета на вториве. Физичката инфраструктурата е далеку поразвиена во градовите отколку во селата, во поглед на тоа што градовите се поповрзани со патната и железничката мрежа, патиштата и улиците се подобро одржувани, во извесна мера е повисока снабденоста со вода од водоводи во градовите, канализацијата е далеку помалку застапена во селата и квалитетот на струјата, која ја има во речиси сите села, е далеку понизок од тој во градовите.

Законски, руралното население е изедначено со градското население во поглед на општествените добра и услуги што државната и локалната власт ги пружаат на граѓаните. Но, достапноста до некои општествени материјална добра и услуги е голем проблем за руралното население. Самиот факт што некои институции се од национален карактер, како што се некои факултети, национални театри, библиотеки и други, а некои од регионален карактер, како некои факултети, музеи и сл., упатува на тоа дека тие не можат да бидат лоцирани во руралните средини, ами во главниот град или други поголеми градови во Републиката. Но, и во други општествени области постои проблемот на достапност до материјалните добра и услуги. Така, во областа на здравствената заштита, многу села немаат ниту една институција на примарна здравствена заштита, како што се сите наведени ординации и аптеки, а до кои од едно село, особено од оддалечените се стигнува многу тешко или е воопшто невозможно да се стигне поради тоа што некои села не се поврзани со пат, или тие патишта се доста оштетени поради нивното неодржување, особено зиме. Тешкотиите на достапноста до овие институции се зголемуваат поради тоа што за сите села не постои организиран јавен превоз, при што моторни возила во Република Македонија има 426.316 односно на 1000 жители има 205 возила од сите видови (2019),¹³⁸⁹ најмногу патнички возила, значи ги нема во секое домаќинство, а во руралните региони, поради посиромашното наеление околу половина од домаќинствата немаат моторно возило, па е проблем тие да стигнат до најблиските центри на примарна здравствена заштита, кои се понекогаш оддалечини и десетици километри, а до центрите на секундарната здравствена заштита (болниците) е уште потешко да се стигне, со што можеме да заклучиме дека руралното население се соочува во просек со далеку помали

¹³⁸⁸ *Ibid.*, 18.

¹³⁸⁹ List of countries by vehicles per capita https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Stock_of_vehicles_at_regional_level.

можности за ефективна здравствена заштита, со сите неповолни последици по нивното здравје, вклучувајќи ги и оние најтешките. Недостапноста е проблем и при добивањето на паричните надоместоци кои произлегуваат од пензиското и инвалидското осигурување, разните видови на социјална заштита и некои видови на заштита на децата, кои се исплаќаат преку банките на месечно ниво, во ситуација кога банки не се лоцирани во селата.

Во областа на образование, во руралните средини има основни училишта во околу половина од населените места и нема ниту едно средно училиште во нив. Државата достапноста до нив се обидува да ја реши преку законското право ученикот да има бесплатен превоз ако местото на живеење е оддалечено најмалку 2 километра од најблиското основно училиште,¹³⁹⁰ при што обврската да организира превоз до најблиските основни училишта, но и исхрана на учениците и сместување во ученички домови за учениците во средното образование е на локалната самоуправа,¹³⁹¹ за што истата е финансиски поддржана од државата. Но, самиот факт што деца од најмала возраст треба секојдневно да патуваат по неодржувани патишта, особено проблематични при снежни периоди, како и фактот што дел од основните училишта во селата се со настава само за помалите одделенија, која некаде е комбинирана, значи во иста училница се предава настава и за прво, и за второ, и за трето и за четврто одделение, упатува на тоа дека во просек образовните услови во селските средини се значително полоши отколку во градските средини.

10.2. Оценка на ефективноста на политиката на руралниот развој и непосредни причини за нејзината (не)ефективност

Политиката на руралниот развој во досегашниот период не може да се оцени како ефективна. Позитивни промени можат да се забележат во водоснабдувањето, но во ниту една друга сфера подобрувањата не се големи, така што руралното население и денес, како и пред повеќе децении живее со битно пониско ниво на снабденост и достапност до општествените материјални добра и услуги во однос на градското население. Непосредните причини за тоа, како и во однос на земјоделската политика лежат во тоа што **целокупниот институтски капацитет е слаб**, што значи нема доволно висока стручност, во тој контекст и развојна креативност и доволна професионална или општествена мотивација за остварување на ваков развој, како и соодветна стратегија и координација на министерствата во ваквото дејствување, бидејќи руралниот развој е комплексна појава и има потреба од дејствување на многу министерства, други органи и државни и локални јавни служби, а **руралниот развој се карактеризира со неопфатност на мерките, нивна преовладувачка неконзистентност и формализација или нивна неимплементација во практика.**

¹³⁹⁰ Закон за основното образование, *Службен весник на Република Македонија*, чл. 61

¹³⁹¹ Закон за локалната самоуправа, *Службен весник на Република Македонија*, 5/2002, чл. 22

Втора непосредна причина за неефективноста на политиката на руралниот развој е нејзиниот **недоволен финансиски капацитет**. Традиционално се одвојуваат ниски износи за рурален развој во целиот период 1994-2011, кои се ексклузивно за целите на политиката многу помалку од 0,1% од бруто домашниот производ на годишно ниво, а во вкупниот износ на локалната самоуправа одвојувањата се помали за руралните општини во однос на градските. Тргувајќи од тоа дека традиционално, во минатото, руралните состојби биле далеку понеповолни од урбаните, со ваквата финансиска поставеност, до интензивен развој и намалување на разликите со урбаните заедници никако не би можело да се стигне.

10.3. Системски причини за пропустите или недоволната ефективност на политиката на рурален развој

Дел од системските причини за недоволната ефективност на политиката на руралниот развој се идентични со тие кои се однесуваат на земјоделската политика, каде што се евидентирани и образложени, и се однесуваат на целокупниот општествен систем на Република Северна Македонија, во кои се содржани економски и политички аспекти на функционалноста. Во тој контекст, сумарно би ги навеле следниве.

Првата причина е од **финансиска природа**. Република Северна Македонија е економски средно развиена држава, и нема финансиски капацитет за целосна реализација на мега проекти како што е политиката на руралниот развој, тргнувајќи од фактот што таа своите не така големи вкупни приходи треба да ги распореди на широк круг на корисници во различни области (образование, здравство, и.т.н), значи има финансиски лимити во однос на задоволувањето на сите свои потреби. Но, и оние средства кои потенцијално би можеле да се наменат за големи инвестиции, се редуцираат поради задоволување на разни политички или партиски цели. Република Северна Македонија во подолг период вработува повеќе лица, пред се во јавната администрација, отколку што тоа економските можности го допуштаат. Понатаму, во тој период платите во јавниот сектор и пензиите, во делот што го финансира државата се подигнале повеќе отколку што е порастот на бруто домашниот производ. При подигањето на минималните плати и пензии би можеле да се идентификуваат и социјални мотиви, но во сите други ситуации на пораст на платите и пензиите, како и при поголемото вработување, мотивите се врзуваат за партискиот успех на изборите. Доколку вработувањата, платите во јавниот сектор и пензиите се над постигнатото економско ниво, тие предизвикуваат државни задолжувања и намалување на инвестициските средства или капиталните инвестиции. Во тој контекст се создава второто државно ниво на финансиски дефицит на капиталните проекти во областа на руралниот развој.

Втората причина за нецелосната реализација на целите на политиките е од **стручна природа**. И руралниот развој во еден современ период бара значителна до висока стручност во остварувањето на политиките, најпрвен во процесот на нивното осмислување, па потоа и во процесот на нивната операционализација, на ниво и на државната и на локалната администрација. Стручноста зависи од базичното

професионално образование и од формите на стручно усовршување. Анализите покажуваат пресудни слабости во стручното образование и на ниво на високо и на ниво на средно образование, а формите на стручно усовршување се недоволни, односно не можат да ги зафатат сите заинтересирани лица, и често не можат да го надминат некавалитетот кој потекнува од базичното стручно образование. На ова се надоврзува и третата причина, а тоа се **политичките односи или партиските заложби** при функционирањето на политичкиот систем. Во средно развиена држава во политичкиот систем не доминира мерит системот, ами **споил системот**, што значи при вработувањата во државната власт, локалната самоуправа и јавните претпријатија и установи не доминира стручност, ами партиска припадност и лојалност кон партијата и водството на партијата, и тоа е уште еден фактор што ја намалува стручноста, како и мотивацијата за работа.

Во контекстот на оваа анализа се и системските причини кои непосредно се однесуваат на руралниот развој. Тие се доведуваат во врска со земјоделството затоа што реперкуираат во квалитетот на живот на земјоделците кои доминираат како население во руралните средини, па влијаат врз нивната мотивација најпрвен да продолжат да живеат во овие средини и посредно влијаат на нивната работна мотивација.

Руралниот развој е интердисциплинарна појава, бидејќи квалитетот на живот во руралните средини произлегува од развиеноста на институциите и фактичките состојби во многу области на општествената стварност како што се здравството, образованието, културата, домувањето, физичката инфраструктура, културата, и друго. За разлика од земјоделството во кое доминантна улога на државно менаџирање има Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, руралниот развој се управува од многу државни органи или министерства и од локалната самоуправа односно од сите општини во Република Северна Македонија, каде на тој план има **поделени надлежности** помеѓу државната власт на секторско ниво и локалната самоуправа и **поделени фондови**, секторски поделени на државно ниво и поделени помеѓу министерствата како органи на државната власт и општините како органи на локалната власт. Целиот систем на локални надлежности, финансиски средства за локалните потреби и територијалната поделба ја определува државата. Во тој контекст, државата обезбедила релативно голем број на локални надлежности, но не сите што ги познава современата држава, така што во доменот на локалната самоуправа во нашата република не се здравствената заштита во нејзиниот субстанцијален дел и многу сегменти на културата. Се она што во една современа држава е емпириски востановено дека е локална потреба, а таа не е остварувана од локалната самоуправа, според емпириските сознанија на современите политички науки, го намалува нивото на задоволеност на локалните потреби. Така, локалната самоуправа, која нема овластувања во здравството, не може да помогне во зголемување на мрежата на здравствени институции на локално ниво. Понатаму, државата определува колкави средства ќе се доделат на државната власт, а колкави на локалната самоуправа. Доколку државата додели многу повеќе средства за државните цели, кои во дел се идентификуваат и како партиски цели, а многу помалку за локалните цели, тогаш дел од целите на

руралниот развој не би можеле да се остварат. Таков е случајот кога државата доделува поголеми средства за високото образование, што е во државна надлежност, а многу помалку за основното образование, што е во локална надлежност, многу повеќе за државни патишта, нивна изградба и одржување, а многу помалку за локалните патишта. Во тој контекст, приходите на локалната самоуправа се мали, затоа што во распределбата на буџетските средства, државата зема далеку поголем дел од локалната самоуправа сразмерен на потребите.¹³⁹² Имено, уделот на општинските приходи во вкупните буџетски приходи во државата е 10%, за разлика од развиените држави, каде што овој процент е 35-40 %¹³⁹³

Наредна системска причина за неефективноста на руралната политика е **територијалната поделба**, која во дел има рурални, а во дел општини со урбано и рурално население. Во вториве, кои доминираат по број на население, поголемиот дел од населението е урбано, па при процесот на одлучување, претставниците на урбаното население ги надгласуваат во локалните органи претставниците на руралните средини, така што заедничките средства, урбани и локални, ги трошат во апсолутно најголема мера за урбани цели. Сето ова ги зголемува разликите во обезбедувањето на општествените материјални добра и услуги помеѓу градското и руралното население.

Последно во овој контекст, е дека **целокупната политика потесно врзана за руралниот развој**, зад која лежи државата, се карактеризира со недоволна осмисленост, содржинска и финансиска. **Недоволната содржинска осмисленост** подразбира дека во вкупните мерки за рурален развој не се осмислени мерки за рурален развој во значајни општествени области како што се социјалната заштита, културата, спортот и рекреацијата, заштитата на животната средина, и други. **Недоволната финансиска осмисленост** подразбира дека во вкупните мерки за рурален развој не е осмислен финансиски пристап кој системски ќе ги намалува разликите помеѓу градското и руралното население, бидејќи во овој период (2010-2016) највеќе се инвестирало во Скопје, поконкретно на проектот Скопје 2014, кој во делот на локалните обележја има инвестиции од битно над 100 мил. Евра,¹³⁹⁴ па во другите урбани делови на локалната самоуправа, па во руралните делови на локалната самоуправа.

Се заедно, руралниот општествен стандард е еден од најголемите проблеми на современата македонска држава и општество, за кои македонската држава нема реален капацитет сама да го надмине.

11. Излезни решенија врзани за политиката на рурален развој

¹³⁹² M. Dimitrovska, 276.

¹³⁹³ M. K. Sejdini, "An Overview of the Reformed Local Government in Macedonia", *Business and Economic Research* 6-1/2016, Macrothink Institute, Las Vegas 2016, 440 - 463, 454.

¹³⁹⁴ J. Koteska, "Troubles with History Skopje 2014", <https://artmargins.com/troubles-with-history-skopje-2014/>.

Мерките кои би го придвижиле руралниот развој, не негирајќи го фактот дека секогаш постоеле мерки на државната и локалната власт за истиот, кои давале делумни, но не и доволни резултати, би се содржеле во низа реформски зафати. Во услови кога имаме бавен пораст на вкупното економско ниво на државата, со 2,7% раст на БДП годишно, можностите за рурален развој се кријат во прераспределбата на буџетските фондови во корист на тие што ги задоволуваат руралните општествени потреби, како и во можноста за нивното подобро искористување. Највисока можност за остварување на двете цели, значи одвојување повеќе даночни средства за рурални намени од една страна, и нивно подобро искористување лежи во понатамошни **реформи на локалната самоуправа**, затоа што локалната самоуправа, може поцелисходно, значи покорисно да ги реализира целите на локалниот развој, имајќи предвид дека дејствувањето на локалната власт е потранспарентно, полесно за мониторинг и контрола и со поголемо учество на локалното население кое ги знае локалните потреби и има поголем мотив за нивно задоволување споредено со сите наведени аспекти на дејствување на државната власт. Во Република Северна Македонија, некои реформи насочени кон зајакнување на локалната самоуправа се извршени во периодот 2001-2007 година, но остануваат доста нефункционални и после овој реформски период, и затоа е потребен нов низ на реформи, значителен дел од кои би биле насочени кон руралните средини, значи би се идентификувале со руралниот развој. Реформите во наведениот период (2001-2007) дојдоа после долг период на нефункционална локална самоуправа и војната во Република Македонија од 2001 година, кога странскиот фактор кој мировно посредуваше, најде дека едно од излезните решенија за смирување на конфликтот лежи и во развојот на локалната самоуправа. Инаку, локалната самоуправа, теоретски и емпириски, може да биде функционална доколку има голем број на локални надлежности, голем број финансиски средства за успешна имплементација на надлежностите, и во нешто помала но сепак многу значајна мера, доколку постојат реални механизми за рамномерна распределба на финансиските средства помеѓу градските и руралните подрачја на локалната самоуправа. Република Македонија, во периодот пред овие реформски зафати (1991-2001) се карактеризираше со мал број надлежности (само локална инфраструктура и донесување урбанистички планови со претходна согласност од државната власт), мали финансиски средства и изразито нерамномерна распределба на локалните финансиски средства помеѓу градските и руралните населби, на штета на вториве. Реформата на локалната самоуправа во периодот после 2001 битно ги зголеми локалните надлежности, внесувајќи ги во локалната самоуправа надлежностите во областа на образованието, заштитата на животната средина, социјалната заштита, културата, локалниот економски развој и други, но не ги стави во локален домен сите сфери во областа на културата и најбитните сфери на здравствената заштита. Истата реформа несоодветно малку ги зголеми финансиските средства за задоволувањето на локалните потреби, и делумно, но недоволно го промени соодносот на финансиските средства наменети за градските и руралните населби. Значи истата придонесе делумно, но недоволно за руралниот развој.

Наредната реформа на локалната самоуправа, која може да биде изведена со сегашниот национален професионален и финансиски капацитет би требала да биде фокусирана во неколку насоки за да обезбеди поинтензивен рурален развој. Првата насока на реформата на локалната самоуправа **би се однесувала на локалните надлежности, односно на нивното зголемување во форма на деволуција или траен пренос на надлежностите од државно (министерско) на локално (општинско) ниво.** Оваа деволуција прво би требало да биде во областа на здравствената заштита и би се однесувала на можноста и локалната самоуправа да биде поддржувач на процесот на отворање и работење на институциите на приватната здравствена заштита, со исклучива насоченост во руралните средини. До овој момент локалната самоуправа нема здравствени надлежности од овој вид, а во сферата на примарната здравствена заштита ординациите од општа практика, стоматологија, гинекологија, аптеките се во приватна сопственост и стопанисуваат на принципот на капитација, значи добиваат надомест од Здравствениот фонд или државната власт врз основа на бројот на пациенти кои доброволно се пријавиле и се евидентирани во овие ординации. Бидејќи бројот на пациенти во некои рурални средини може да биде мал, со што лекарите не би можеле многу да заработат, интересот за отворање ординации може да биде и во моментот е недоволен. Во тој контекст, локалната самоуправа би требало да се здобие со надлежноста да учествува во здравственото процесирање, со цел да може да придонесе финансиски за отворање здравствени ординации, со други зборови, на износот што лекарите би го добивале од капитацијата, значи од државниот фонд, локалната самоуправа би требало да ја има законската можност да даде дополнителни средства од својот буџет, со цел да се отворат и опстојуваат здравствени ординации во поголем број села отколку што сега ги има, кон кои евентуално би гравитале и нивните соседни села, што би бил придонес во руралниот развој или квалитетот на живот на локалното население. Друго подрачје на деволуција би требало да бидат културните домови, кои се сега во државна надлежност, за што нема општествена целисходност, а кои би можеле да го зголемат квалитетот на општествениот живот на локалните, и посебно руралните заедници.

Втората насока на реформата на локалната самоуправа би била во сферата на **локалното финансирање.** Изворите на финансирање на локалната самоуправа во најголема се локални и државни. Локалните приходи во најголема мера се користат во областа на локалната инфраструктура, изработката на урбанистичките планови, локалниот економски развој и друго, а државните средства се насочени кон образованието, социјалната заштита, културата и други области. Притоа, капиталните дотации или тие средства кои служат за инвестиции ги доделува државата по своја дискреција. Тие би требало иницијално да им се доделат на општините, за тие да знаат со што располагаат и да не зависат од државната власт во нивното добивање. Исто така, треба да се зацврсти определбата на сиромашните општини, а тоа се најчесто руралните, да им се доделат повеќе средства по жител во однос на градските општини, и особено Скопје, во кого е многу инвестирано во однос на неговите локални потреби во претходниот период, и

градот од аспект на локалната инфраструктура и други општествени потреби е веќе сеопфатно изграден град. Доделувањето средства од страна на државата на локалните единици би требало да се одвива преку **шемите на фискално порамнување**, што значи преку фондови на државата, **според наменски критериуми, а кои би го одразувале степенот на развиеност на корисниците**, би им се давале повеќе средства на помалку развиени општини и делови од општини во кои влегуваат руралните општини и руралните подрачја на мешовитите или градските општини.

Третата насока на реформата на локалната самоуправа би ја опфатила нејзината **територијална поделба**. Денеска, од аспект на карактерот на населбите во општините, има два типа на општини – градски или мешовити, составени од градови и села и рурални, составени само од села. При распределбата на средствата во градските или мешовитите општини, каде политичкиот механизам на одлучување се базира на мнозинскиот принцип, доаѓа до тоа севкупните финансиски средства со кои општината располага, значи собрани и од урбаните и од руралните делови на општината да се наменат за урбаните делови на општината, затоа што бројот на градски претставници во општинските совети, како и градоначалниците, кои одлучуваат за намената на овие средства, е поголем од бројот на претставниците на селата, па градските претставници, со надгласување ги наменуваат овие средства во најголема мера за градските потреби, значи вршат мајоризација, со што руралните делови не добиваат пропорционална распределба на вложените средства. Реформата би се содржела во нова територијална поделба или организација, која се врши на 15-20 години, а последната беше во 2004 година, во која градските општини нема да бидат составени од рурални делови, значи сегашните рурални делови во градските или мешовитите делови би се одвоиле од нив и припоиле кон постоечките рурални општини или од нив би се формирале нови рурални општини, во кои добиените средства на општинско ниво би ги искористиле за свои, рурални потреби.

Потесно, во областа на руралниот развој, исто така треба да се осмислат определени реформски зафати. Прва реформа во тој контекст е **да се прошират областите**, во однос на постоечките, **каде што би требало да се осмислат мерки за рурален развој**, во кој дел би влегле областите на социјалната заштита, заштитата на децата, културата и други области. Втора е работа од поширока експертска јавност на **национална стратегија за одржлив рурален развој**, со која би требало да се обезбедат сознанија и согледувања за тоа кои рурални заедници имаат перспектива на постоење и функционирање, со цел тие да добијат приоритетна поддршка, како и да се обезбеди развојна конзистентност и координаност на напорите на сите субјекти кои влегуваат со професионален или доброволен капацитет во процесот. Последно во овој дел е **да се обезбедат доволен број на релеватни статистички податоци** за сите карактеристики на руралните заедници, за да бидат од значење при планирањето на сите активности на развојот на руралните заедници.

Овие промени би можеле во извесна мера да го интензивираат руралниот развој, но не пресудно, бидејќи како пречка се јавуваат недоволните финансии и недоволната

стручност на јавната власт. Останатите подобрувања би се барале и очекувале во еден подалечен период, врзани за поголемото влијание на Европската Унија, финансиско и институционално, врз Република Северна Македонија. Влезот на Република Северна Македонија во Европската Унија во областа на руралниот развој би обезбедил релативно голема финансиска поддршка за значителен број на намени и високи функционални критериуми во секоја област, чие остварување би водело до големи промени во функционирањето на македонската држава и општество, со што би бил трасиран патот кон радикални промени во сите области од значење за руралниот развој.

СУМАРНИ ЗАКЛУЧОЦИ И ИЗЛЕЗНИ РЕШЕНИЈА

При утврдување на целисходноста и функционалноста на двете најобемни внатрешни јавни политики на ЕУ - политиките за регионален развој и земјоделство, анализата на факторите на влијание и импактот на овие две европски политики, доведени во контекст со македонските аналогни политики, води до значајни сознанија во однос на пожелното понатамошно конципирање и поставеност на истите.

Во однос на кохезивната политика, најпогодни теоретски пристапи се конструктивистичките, особено за мултиlevel управување и експериментализам. Таа е и редистрибутивна и алокативна политика (со сè поголема тенденција кон алокативност со текот на времето), политика на еднаквост, солидарност и развојност. Во овој контекст, и импактот на КП треба да се цени не само според ефектите на економски раст и намалување на регионални диспаритети, туку и пошироко, факторирајќи повеќе елементи на одржливиот развој, како социјални политики, квалитет на живот, елиминација на сиромаштијата, здравје, климатски промени, инклузивно општество, иновации и сл. – области во кои ЕУ сè уште се соочува со битни предизвици, но и бележи успех како испреплетена комбинација од КП, националните и други јавни политики на ЕУ.

Постановките на КП се солидни односно **финансирањето е доволно, институционалната рамка е соодветна**, а особено е позитивна активната улогата на ЕК во стручна и имплементациона смисла. На ЕУ ниво постојат потешкотии при преговарањето со интерговерменталистички елементи на целите и повеќегодишната финансиска рамка, но досега тоа се одвива конструктивно. На европско ниво се и прашањата за поставање секторски и територијални приоритети, како и проблемот со екстензивните процедурални барања и ревизии. Меѓутоа, кај **имплементацијата од страна на ДЛ фактички се лоцираат најпроблематичните точки** во однос на функционалноста и импактот на КП.

Наспроти непостоечкиот консензус во однос на импактот на КП, преовладуваат позитивни согледувања за ефективност на КП врз ЕУ како целина и за нејзината додадена вредност, а и во однос на намалување на диспаритетите низ ДЧ. Прашањето за намалување на диспаритетите низ регионите е покомплексно, т.е. импактот врз НУТС 2 регионалното ниво покажува широки варијации низ ЕУ и внатре во самите земји. Така, ефектите варираат од додадена вредност од 0,1% до 8% од БДП-то на конкретни региони.

Иако поисплатливи се инвестициите на КП во поразвиените држави и региони поради нивните апсорпциони капацитети и поголема сообразеност на целите на КП што го мултиплицираат ефектот, каде е поизраен напредокот за паметен, одржлив и инклузивен раст, во нив кохезивното финансирање како дел од БДП е многу мал процент што ја доведува во прашање неговата корисност, со оглед на можноста за негова замена со национално финансирање. Од друга страна, главните реципиенти на ЕСИФ, јужните, а потоа ЦИЕ држави во помала мера ја искористуваат и репродуцираат придобивката на овие фондови поради централизираноста на ЦИЕ, неповолната просторна дистрибуција на населението и концентрација на економските активности во поголемите агломерации и непосредните географски целини, неспроведувањето на дополнителноста, клиентелизмот, внатрешните институционални конфликти, несоодветното стратешко планирање итн. Сепак, за нив КП е од есенцијално значење, вклучувајќи и побазични аспекти како објекти за третман на води, патишта, работни места и сл., градење управувачки капацитети и добро владеење. Значи, **одржувањето на КП е суштествено и за проектот Европа и за поединечниот развој на ДЧ во повеќе општествени сфери, но особено за помалку развиените региони низ Европа, каде КП често е единственото достапно развојно средство.**

Затоа, КП би требало да биде потаргетирано насочена токму кон овие најчувствителни региони, особено сиромашни и рурални, односно да алоцира несразмерно поголеми средства (дејство од редистрибутивна природа), во комбинација со обезбедување на досегашната стручна и програмска поддршка за развој базиран на местото, искористувајќи ги локалните предности (што е алокативно дејство). Агломерациите, денес, во цела ЕУ имаат постигнато ниво на развој и генерираат самоодржувачки функционални механизми, па не би требало да бидат примарен фокус на КП која би требало да третира прашања од „поголемата слика“, кои фактички немаат друг супститут.

Што се однесува на факторите кои влијаат на ефективноста на КП, тие можат да бидат супранационални и меѓународни, дури и глобалистички, понатаму макро (претежно национални), мешани и регионални фактори. Примарно е соодветното таргетирање (сообразеност на цели и регионални потреби) и алокација на структурни фондови (со тематска и просторна концентрација). Апсорпциониот капацитет е посебен фактор кој во себе содржи повеќе меѓузависни елементи кои претставуваат фактор и сами за себе, како карактеристиките на пазарот на трудот, децентрализацијата, инвестициите, институциите и инфраструктурниот развој, при што битна е долгорочната апсорпција, односно создавање на трајни капацитети. Понатаму, битни се националните макрофактори како правото (соодветна и навремена законска регулација), фискалните и монетарните политики, политичката ситуација и политичкото однесување (интравладини односи, политичко претприемништво, клиентелизам и корупција), националните влади, капацитетот за стратешко планирање, степенот на децентрализираност на државата, доброто владеење, сообразноста со други јавни политики, институционалниот квалитет и

административниот капацитет. Овде, националните влади од домашните фактори најмногу влијаат на преговорите за алокација, во распределбата на ресурси и имплементацијата во рамки на самите ДЧ. Децентрализираните структури, подобро ги реализираат имплементациските задачи на КП. Доброто владеење е исклучително битно за социјалниот и економскиот развој, за искористувањето на инвестициите и за севкупниот импакт на КП и истото не може да се постигне со просто зголемување на расходите од КП. Во слична смисла, институционалната структура, односи и квалитет, како и сродниот административен капацитет влијаат на импактот на КП преку поврзување на главните цели на политиката со националните и регионалните контексти, го афектираат економскиот раст и развој, растот на вработувањата, модерирањето на ефикасноста на расходите од СФ и начинот на имплементација на КП. Институционалниот квалитет, доброто владеење и административниот капацитет можат да бидат карактеристики и фактори на влијание и на локално ниво. Стриктно локалните или регионални фактори кои влијаат на ефективноста на КП се локалните богатства, регионалната конкурентност (доминантно, но не исклучиво сочинета од пазарите на труд, фирмите, човечкиот капитал и иновациските можности), како и претходните економски и политички состојби на регионите.

При идно конципирање на КП, би требало да се земе предвид фактот дека економските и правно-политичките процеси се попроминентни на национално ниво, со што **пристапот базиран на местото** е од исклучителна битност за искористување на областните потенцијали, но е **секундарен** во однос на националните ефекти. Задржувањето на **актуелните цели** е клучно за континуитетот на политиката, но со нивна надградба во однос на нови предизвици – промена на работни парадигми, предизвици на животна средина, социјални и образовни предизвици, со **поголема намена на фондовите за продуктивна средина отколку за инфраструктура**. Секторското финансирање е нужно сè уште да ги опфаќа **постоечките компоненти** меѓутоа, со прилагоден сооднос на финансирањето при што **иновациите, бизнисите и мерките за животна средина** испливуваат како приоритетни, со акцент на потребата за нивна **поддршка на подолг рок**. Иако не смеат да се занемарат потребите на сите региони, потребно е да апострофира **географската концентрација на јадрените приоритети**, во комбинација со паметната специјализација, додека **во помалку развиените региони потребна е поумерена тематска концентрација**. Потребно е континуирано следење на овие елементи преку сè **пософистицирани индикатори** и исклучиво со нивна комбинација (а не само со БДП).

Потребно е и **понатамошно зголемување на техничката и стручната поддршка** за реализацијата на фондовите и на **флексибилност во однос на процедурите** за конципирање програми, рамковни проекти и слични проекциски активности, како и упростување на контролните механизми во значителна мера, со редуцирано и потаргетирано постапување на ревизиите (дури и по цена на загуба по основ корупција како пресметан ризик). На домашно ниво на кое би требало да се управуваат фондовите не би можело да се утврди унифицирано правило, но преовладува **предноста на**

издвојување на управувачките власти како посебно тело, надвор од надлежноста на редовната администрација, но подлежно на национална ревизорска контрола и на редовното национално судство, секако дополнето со европските механизми.

Во однос на политичките аспекти на КП, таа се базира на силно факторирање на науката при нејзиното креирање, но е и одраз на политички пазарења во што играат улога најпроминентните институции на ЕУ, но и цела мрежа на субјекти, на европско, национално и субнационално ниво, далеку надминувајќи ги дијадните односи. КП влијае и е влијаена и од регионализмот и европеизацијата. Сепак регионалните актери се далеку помалку значајни во овие процеси.

Постои тренд и во насока на европеизација, но за деевропеизација во институциите на ЕУ и ДЧ, во кој контекст, од значење се граѓанските перцепции за кохезивните приоритети и политичка идентификација со ЕУ и КП или преку КП, бидејќи влијаат на политичките процеси на повисоки, но и на локални нивоа. Свесноста за ЕУ интервенциите е највисока во земјите со висок степен на КП инвестиции пер capita, а и има позитивна корелација помеѓу граѓаните и регионите кои имале придобивки од КП и нивната проевропска настроеност. Сепак КП нема преголем импакт на идентификацијата на граѓаните со ЕУ поради интелектуални и емоционални причини за (не)восприемање, но од друга страна претставува брана кон европскептицизмот, што пак влијае на други процеси во прилог на евроинтеграцијата. Потребно е да се зголеми комуникацискиот капацитет на КП со граѓаните.

КП влијае на процесот на регионализација во смисла на зајакнување на административните региони, меѓутоа регионите во догледно време не би можеле да станат основни единици на идната Унија или пак да добијат драстично поголемо значење во насока на внесување дополнителни федерални елементи во евроинтеграциите.

Политиката на PPP во РСМ е неопходна, најмногу поради големите дискрепанци помеѓу социо-економското ниво на Скопскиот и сите други региони во државата. Таа претставува солидна нормативна системска целина, со институционална, организациска и содржинска поставеност, високо сродна и сообразена со европската КП. Анализата на ефективноста на PPP во РСМ укажува на битна нефункционалност од различни причини. Имено, традиционално се алоцира мал износ за PPP, пропратен со несоодветна реализација на битно помал и нестандартизиран износ од законскиот што е субоптимално земајќи ги предвид потребите за подигнување на регионалната конкурентност. Понатаму, имплементацијата на целта за намалување на диспаратите е исто така дефицитарна, поради несоодветниот третман на помалку развиените средини, особено руралните области, а проблем е и изнаоѓањето на сопствени средства за кофинансирање, како и неконзистентноста на мерките и нецелосно искористените или аплицираните средства од ИПА. Дополнително, институционалниот капацитет, во смисла на специјализирани професионални лица и нивна мотивација бележи слабости. Овие аспекти на нефункционалност произлегуваат од економскиот и политичкиот степен на развој на државата, односно од вкупниот мал финансиски капацитет на РСМ, од неразвиените

економски сектори и пониско ниво на стратешко планирање и креирање јавни политики небазирани на докази, од недостатоците во однос на образовните и административни политики и доброто владеење. Затоа, во насока на идно подобрување на концепцијата и реализацијата на РРР во РСМ е потребна **солидна економска база, солидно стратешко планирање со инволвирање на целокупната стручна јавност во однос на прашањата за РРР и одржливиот развој, шеми на фискално порамнување со критериуми и трајно финансирање на посиромашните делови од регионите, пред сè селата и областите со специфични потреби, што треба да биде покриено со државно финансирање, со исклучок на градот Скопје. Сепак, справувањето со главните проблеми на РРР не се исклучиво во домен на оваа политика, туку засегаат множество други политики и подигање на целокупното ниво на развој, при што финансиското и институционално влијание на ЕУ би било еден солиден фактор во оваа смисла.**

Заедничката земјоделска политика во ЕУ може да се оцени во претежност како ефективна или успешна во однос на остварувањето на поставените цели. Имено, оваа политика е студиозно и системски осмислена и реализирана, што наоѓа одраз во јасно поставените функционални цели во различни сфери на општественото дејствување, во сеопфатноста на политиките и мерките во сите нејзини компоненти во кои влегуваат економската, социјалната и еколошката компонента, во широкиот опфат на корисници на средствата за односните намени, во развојноста и флексибилноста на концептот, во преферентната поставеност на економските интереси на производителите и населението на Европската Унија во однос на трети лица, во постоењето на широка и разгранета мрежа на политички институции и органи и стручни и научни организации кои поседуваат значително ниво на компетентност во однос на конкретната материја, во комплементарното дејствување на институциите на јавната власт на Заедницата и ДЧ и во финансиската доволност за остварување на содржините на оваа политика.

Ефективноста на оваа политика се базира на неколку аспекти. Најбитните економски цели се постигнати со тоа што има пораст на производството од 80% задоволност на потребите во Заедницата во 1962 до 120% во 1999 година, а тоа и понатаму расте и е извозно ориентирано. Економско-социјалните цели се постигнати со тоа што има пораст на приходите на земјоделците. Социјалните цели се во значајна мера остварени со тоа што има релативно евтино производство, што е социјален интерес за населението во целост и особено за посиромашните слоеви. Политичката цел е остварена со тоа што е обезбедена прехранбена независност на европското население наспроти трети земји. Заедничката земјоделска политика била ефективна и од финансиски аспект, бидејќи била остварена на ниво на Заедницата со мал удел од националниот доход или подоцна бруто општествениот производ на Заедницата, во последниот период со 0,37% од вкупниот БДП, со што не влијаела негативно на другите општествени текови и состојби во ЕУ, значи не барала за развој на земјоделството да се прелеваат големи средства од другите дејности на Заедницата, како индустријата или градежништвото, кои би можеле

да ја загрозат нивната конкурентна способност на домашниот и светскиот пазар. Но, ЕУ сè уште не стигнала до концепт на одржливо производство на храна, затоа што еколошките фактори би можеле да донесат одредени ограничувања во производството на храна, за што постои свест и подготвеност за реформа на начинот на производството.

Што се однесува до земјоделската политика во РСМ, таа би можела да биде оценета како ефективна или успешна во значителна мера. Имено, земјоделската политика во РСМ се карактеризира со разработен и сеопфатен приод во кој се почнува од осмисленоста на процесот преку целите, мерките и инструментите, регулативата (закони и подзаконски акти), административна и информациска логистика на процесот преку формирање бази на податоци и земјоделски пазарен информативен систем, финансиска поддршка преку посебни и заеднички фондови за развој на земјоделството, и институционалниот и општествениот фактор во остварувањето на овој процес, или постоење и востановување на државни, стручни и општествени субјекти инволвирани во процесот со нивни законодавни, извршни, стручно-аналитички, консултантски и општествено –поддржувачки овластувања и активности, во кои влегуваат Собранието на РМ, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, други министерства, Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој, потсекторските групи, итн.

Мерките, инструментите и активностите на земјоделската политика, содржани во програмско-планските документи и најмногу во законодавството се карактеризираат со сеопфатност и слоевитост. По своето поле на дејствување тие се економски, социјални, организациски, еколошки и такви кои го поттикнуваат технолошкиот развој на земјоделството, а помал дел од нив се однесуваат и на преработувачката индустрија, маркетингот и трговијата.

Покрај финансиската поддршка на сите конкретни мерки во земјоделството, земјоделските стопанства беа помогнати со добивање на користење државно земјиште под многу поволни околности, изземање или намалување на плаќање на данок на добивка и преференцијални општествени плаќања, намалување на ДДВ, легализација на згради и долгогодишни насади како и добивање бесплатни советодавни услуги и рурални кредити со поволни услови преку Земјоделскиот кредитен дисконтен фонд.

Најголемата финансиска поддршка на мерките за развој на земјоделството се однесува на директната поддршка на земјоделците или директните плаќања, нешто помеѓу 80% и 90% од вкупната финансиска помош, што содржи економска димензија или економски поисплатливо производство за земјоделските стопанства, но во извесна мера содржи и социјална димензија, да го зачува егзистенцијалното ниво на живот на семејствата на земјоделските производители и да им донесе економска и социјална сигурност.

Оценката за успешноста на земјоделската политика би се базирала и на тоа кои остварени резултати се постигнати со таа политика, кои стратешки цели во ваков период

се остварени. Статистичките показатели упатуваат на раст на земјоделското производство на годишно ниво од 2-4 %.

Но, постојат и значителни слабости во остварувањето на оваа политика, со одраз на нејзината ефективност. Аргументите за ова се дадени во след. **Земјоделската политика не успеала да ги надмине структурните ограничувања во земјоделството. Во тој контекст примарното земјоделско производство се карактеризира со ниска продуктивност.** Тоа е сè уште екстензивно, со застарена технололгија, и има значително ниво на нееколошки мерки и постапки во обработката на земјиштето. Капацитетот на финансиската помош во земјоделството не беше доволна да обезбеди значителна промена на овој план. **Друг домен каде што земјоделската политика не направила поместување е управувањето со државното земјиште, кое е со недоволен капацитет.** Не постои ниту една унифицирана политика или закон за јавно (државно) земјиште, единствена администрација и единствено управување со истото. **Наводнувањето** е исто така слаба страна на оваа политика. И овој сегмент се карактеризира со недоволни финансии за обнова на хидросистемите или изградба на нови.

Политиката на руралниот развој во ЕУ, според анализите е ефективна – таа на глобален план ги остварува целите на руралниот развој, индицирана преку пораст на новосоздадената економска вредност, нови вработувања, еколошки чисти производи, нова рурална инфраструктура во која влегува зголемување на патната, водоводната и канализациската мрежа. Нејзината ефективност се базира на широкиот опфат на приоритетни цели и големите финансиски средства за нивото остварување. Истата има своја значајна еквилизациопна димензија, односно цел да ги намали разликите помеѓу различните рурални подрачја, а посредно да ги намали и разликите помеѓу поразвиените и помалку развиените членки на Унијата. Таа е комплементарна со кохезивната политика, која исто така има свои еквилизациски цели.

Политиката на руралниот развој има и свои ограничувања, што има свои импликации на нејзината ефективност. Имено, истата е високо економистичка, што значи во фокусот на своето дејствување и потрошени ресурси, таа тежи кон тоа да оствари економски цели – пораст на земјоделското производство, прехранбената индустрија, трговијата. Политиката за рурален развој во ЕУ многу помал дел од вкупните средства наменува за она што во потесна смисла на зборот претставува рурален развој, а тоа се производство на општествените добра и услуги на руралното население и не ги опфаќа сите содржини на руралниот развој, значи не безбедува финансиски средства во областа на образованието, здравствената заштита, социјалната заштита, со тоа, таа не ги остварува во толку голема мера целите на руралниот развој на земјите на Источна и Централна Европа, кои се карактеризираат со пониско ниво на рурален развој.

Сепак, политиката на рурален развој на ЕУ е значајна за на една страна да го поддржи развојот на мултифункционалниот земјоделски сектор, а на друга, поширокиот општествен и територијален контекст во кој егзистира земјоделскиот сектор.

Политиката на руралниот развој во РСМ во досегашниот период **не може да се оцени како ефективна**. Руралниот развој се карактеризира со **неопфатност на мерките, нивна преовладувачка неконзистентност и формализација или нивна неимплементација во практика**. Втора непосредна причина за неефективноста на политиката на руралниот развој е нејзиниот **недоволен финансиски капацитет**. Традиционално се одвојуваат ниски износи за политиката на рурален развој, многу помали од 0,1 % од бруто домашниот производ на годишно ниво, а во вкупниот износ на локалната самоуправа одвојувањата се помали за руралните општини во однос на градските.

Сите наведени политики во РСМ, земјоделската, регионалната, руралната, се карактеризираат со финансиска недоволност, со слаб институционален капацитет, некои од нив со недоволност на мерките кои обезбедуваат развој. Дел од состојбите би можеле да се подобрат во блиска иднина, како тие да се зголемат поседите во земјоделството, да се подобри наводнувањето и други. Останатите подобрувања би се барале и очекувале во еден подалечен период, врзани за поголемото влијание на Европската Унија, финансиско и институционално, врз Република Северна Македонија. Влезот на РСМ во ЕУ би бил корисен, бидејќи е врзан за значителна финансиска помош за земјоделството и регионалниот и руралниот развој и со поставени високи функционални критериуми во секоја област, чие остварување би водело до големи промени во функционирањето на македонската држава и општество, пред сè во политичкиот систем каде влезот и опстојувањето на партиите во државните институции би барал поголеми стручни капацитети и меритократски систем на вработувања, со што би бил трасиран патот кон радикални промени во сите области како што е економијата, образованието, инфраструктурата, итн., што меѓу другото би резултирало во радикални промени на земјоделското производство и руралниот и регионалниот развој.

РЕФЕРЕНЦИ

I.

Книги, научни и стручни трудови, извештаи, статистички списанија (азбучно)

Државен завод за статистика, *Статистички годишник на Република Северна Македонија 2019*, Скопје 2020.

Ж. Друезн: *Право на Европската Унија и заеднички политики*, Арс ламина, Скопје 2012.

В. Забијакин Чатлеска, “Организациска поставеност и капацитетите на човечките ресурси во Центрите за развој на планските региони“ во *Институционална поддршка на регионалниот развој во Република Македонија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје 2018.

Завод за статистика на Република Северна Македонија, *Анкета за работната сила 2020*, Скопје 2021.

Завод за статистика на Република Северна Македонија, *Анкета за работната сила 2017*, Скопје 2018.

I. Zarin, “EU Regional Approach to the Western Balkans – the Human Security Dimension”, *MP 4/2007*, 513-545.

Г. Илиќ, *Политички систем и право на ЕУ*, Правен факултет – УКЛЮ, Битола 2014.

Институт за демократија Социетас цивилис, *Судир на интереси во јавната администрација – состојба, правна рамка за превенција и ефективност на моделот IPA CIVIL SOCIETY Programme 2012-2013*, Скопје 2013.

Д. Исени, Д. Зеќири, А. Јусуфи, *Рамномерниот регионален развој како спас за депопулација на Република Северна Македонија*, Институт за европска политика, Скопје 2020.

Л. Јоноски, Т. Димковски, “Делувањето и придонесот на општините за рамномерниот регионален развој гледани низ призмата на користење на средствата од Програмата за рурален развој, Бирото за рамномерен регионален развој и сопственото издвојување на средства од локалниот буџет“, *Студии на случај за спроведување на политики за регионален развој*, Форум – Центар за стратешки истражувања и документација, Скопје 2017.

С. Малчески, Р. Малчески, *Состојбите во земјоделството во Република Македонија во периодот 1999-2013*, Универзитет ФОН, Скопје 2015.

Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Национална стратегија за земјоделството и руралниот развој за периодот 2014-2020*, Скопје 2014.

Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, *Годишен извештај за земјоделство и рурален развој во Македонија*, Скопје 2007.

Б. Мицевски, “Апсорпциона моќ и капацитет на единиците на локална самоуправа од Североисточниот плански регион за искористување на средства наменети за рамномерен регионален развој“, *Студии на случај за спроведување на политики за регионален развој*, Форум-Центар за стратешки истражувања и документација, Скопје 2017.

А. Никодиновска Крстевска, *Односот меѓу вредностите и политиките на ЕУ низ призмата на нејзината надворешна политика*, 2 Август, Штип 2015.

С. Пенев, Б. Треновски, *Политиката за рамномерен регионален развој во Македонија: Цели, предизвици, трендови*, Фондација Отворено општество – Македонија, Скопје, 2017.

И. Тодоровски, *Влијанието на државата врз процесирањето на стопанските субјекти*, НИП Глобус, Скопје 1997.

И. Тодоровски, “Политички, институционални и организациски аспекти на стратегијата на развој на руралните средини во Република Македонија,” *Стратегија, политика и управување со развојот на руралните средини во Република Македонија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје 1998, 83-109.

С. Кучукова Николова, “Мониторинг на јавните инвестиции во деветте општини од Вардарскиот плански регион”, *Студии на случај за спроведување на политики за регионален развој*, Форум – Центар за стратешки истражувања и документација, Скопје 2017, 10-24.

Ур. Т. Фити, *Идниот развој на Република Македонија*, Македонска академија на науките и уметностите, Скопје 2017.

К. Хил и М. Смит, *Меѓународните односи и ЕУ*, Арс ламина, Скопје 2013.

А. Цекиќ, “Европеизација на регионалната политика на Република Македонија“ во *Институционална поддршка на регионалниот развој во Република Македонија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје 2018.

Книги, научни и стручни трудови, извештаи, статистички списанија (латинично)

A. Akande, P. Cabral, S. Casteleyn, “Understanding the Sharing Economy and Its Implication on Sustainability in Smart Cities”, *Journal of Cleaner Production* 227/2020.

<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0959652620341226?token=6EAC25D8210727AB005C4E47920F9F75CB6382972C26C7E7FA6D90D36EC6F19089464DB9A49F402B239A2A64694BD4FC>

A. Akande, P. Cabral, S. Casteleyn, “Assessing the Gap between Technology and the Environmental Sustainability of European Cities”, *Information Systems Frontiers* 12-3/2019, 581–604. Достапно на:

https://www.researchgate.net/publication/331133583_Assessing_the_Gap_between_Technology_and_the_Environmental_Sustainability_of_European_Cities

P. Annoni, L. Dijkstra, N. Gargano, “The EU Regional Competitiveness Index 2016”, *European Commission Working Paper 02/2017*, Directorate General for Regional and Urban Policy, 2017.

P. Annoni, L. Dijkstra, “Measuring and Monitoring Regional Competitiveness in the European Union”, in ed. R. Huggins and P. Thompson, *Handbook of Regions and Competitiveness*, Edward Elgar Publishing, 2017, 49-70.

L.A. Aviles, “Sustainable Development and the Legal Protection of the Environment in Europe”, *Sustainable Development Law and Policy* 12-3/2012, 29 – 57. Достапно на: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1536&context=sdlp>

I. Bache, “Europeanization and Multi-level Governance: EU Cohesion Policy and Pre-accession Aid in Southeast Europe”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 10-1/2010, 1-12. Достапно на:

<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14683851003606739?needAccess=true>

J. Bachtler, I. Begg, “EU Cohesion Policy after Brexit: The Economic, Social and Institutional Challenges”, *Journal of Social Policy* 46-4/2017, 745-763. Достапно на: <https://core.ac.uk/reader/155784705>

ed. J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy, T. Muravska, *EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction*, Routledge Taylor and Francis Group, New York 2017.

J. Bachtler, C. Mendez, F. Wishlade, *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Routledge Taylor&Francis Group, New York 2016.

J. Bachtler, C. Mendez, F. Wishlade, *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Ashgate Publishing, Farnham 2013. Достапно на: at http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers08-09/010014865-80.pdf.

J. Bachtroegler, U. Fratesi, G. Perucca, “The Influence of the Local Context on the Implementation and Impact of EU Cohesion Policy”, *Regional Studies* 54-1/2020, 21-34. Достапно на: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00343404.2018.1551615>

R. Baldwin, C. Wyplosz, *The Economics of European Integration*, McGraw Hill Higher Education, Geneva 2009.

F. Barca, *An Agenda For a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations* (Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy), 2009. Достапно на: http://www.interact-eu.net/news/barca_report/7/2647.

F. Barca, P. McCann, A. Rodríguez-Pose, “The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches”, *Journal of Regional Science* 52-1/2012, 134–152.

K. Boehme, P. Doucet, T. Komornicki, J. Zaucha, D. Swiatek, “How to Strengthen the Territorial Dimension of ‘Europe 2020’ and the EU Cohesion Policy”, Report based on the Territorial Agenda 2020, Warsaw 2011. Достапно на: http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf

M.D. Bordo, A. Markiewicz, L. Jonung, "A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History", *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 17380, Cambridge 2011.

G. Borz, H. Brandenburg, C. Mendez, “The Impact of EU Cohesion Policy on European Identity: Results from the COHESIFY Citizen Survey”, *Cohesify Research Paper 14*, European Policies Research Centre, School of Government and Public Policy, University of Strathclyde, 2018. Достапно на: <https://strathprints.strath.ac.uk/65249/>

D. Bozovic, M. Vujacic, N.M. Zivkovic, “Future of the European Union Enlargement: the Case of Western Balkans”, *UEFS*, Center for European Studies, KAS, Belgrade 2010, 20.

J. Castano, M. Blanco, P. Martinez, “Reviewing Counterfactual Analyses to Assess Impacts of EU Rural Development Programmes: What Lessons Can Be Learnt from the 2007-2013 Ex-post Evaluations”, *Sustainability*, 11-1105/2019, 1 – 22.

M. Casula, “Under which Conditions is Cohesion Policy Effective: Proposing a Hirschmanian Approach to EU Structural Funds”, *Regional and Federal Studies* 31-4/2020, 541-567. Достапно на: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13597566.2020.1713110>

Center za mednarodno sodelovanje in razvoj, *Water Strategy for the Republic of Macedonia*, Ljubljana 2010.

G. Cottella, “The Urban Dimension of EU Cohesion Policy”, in ed. E. Medeiros, *Territorial Cohesion*, Springer, 2018, 133-151.

G. Cotella, R. Toto, D. Shutina, E. Berisha, “Position Paper on Territorial Governance in the Western Balkan Region”, Western Balkan Network on Territorial Governance, 2018.

G. Cotella, R. Toto, D. Shutina, A. Bejko et al., “A Vision for Territorial Development and Governance in the Western Balkans”, Western Balkan Network on Territorial Governance, 2019.

P. Craig, D. de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, New York 2008.

R. Crescenzi, M. Giua, “One or many Cohesion Policies of the European Union? On the Differential Economic Impacts of Cohesion Policy across Member States”, *Regional Studies* 54-1/2019, 10-20. Достапно на: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343404.2019.1665174>

R. Crescenzi, U. Fratesi, V. Monastiriotis, “The EU Cohesion Policy and the Factors Conditioning Success and Failure: Evidence from 15 Regions”, *Regions Magazine*, 305-1/2017, 4-7.

R. Crescenzi, U. Fratesi, V. Monastiriotis, “Back to the Member States? Cohesion Policy and the National Challenges to the European Union”, *Regional Studies* 54-1/2019, 5-9.

G. Cunico, E. Aivazidou, E. Mollona, “Building a Dynamic Theory of Citizens’ Awareness of European Cohesion Policy Interventions”, *European Journal of Operational Research*, 289-2/2020, 758-773. Достапно на: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0377221720306287>

M. Dabrowski, D. Stead, B. Meshhoodi, “EU Cohesion Policy Can’t Buy Me Love? Exploring the Regional Determinants of EU Image”, *Regional Science Policy and Practice* 11-4/2019, 695-711. Достапно на: <https://rsaiconnect.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/rsp3.12237>

Z. Darvas, J. Mazza, C. Midoes, “How to Improve European Union Cohesion Policy for the Next Decade”, *Bruegel Policy Contribution* 8/2019. Достапно на: <https://www.econstor.eu/handle/10419/208039>

J. Delors, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, the Delors Report, Committee for the study of economic and monetary union, 1989. Достапно на: http://aei.pitt.edu/1007/1/monetary_delors.pdf

M. Di Cataldo, V. Monastiriotis, “Regional Needs, Regional Targeting and Regional Growth: An Assessment of EU Cohesion Policy in UK Regions”, *Regional Studies* 54-1/2018, 35-47. Достапно на: <https://www.tandfonline.com/doi/10.1080/00343404.2018.1498073>

L. Dijkstra, H. Poelman, “Remote Rural Regions, “How Proximity to a City Influences the Performance of Rural Regions”, European Union, Regional policy 01/2008.

M. Dimitrovska, “Possible Support of the EU for the Republic of Macedonia for Regional and Rural Development” *Security, Political and Legal Challenges, International Scientific Conference Proceedings I/2018* Faculty of Law, Sv. Kliment Ohridski University-Bitola, 269-279.

D. Donev, “Health Consequences of the Transition in Macedonia” in *National Human Development Report 2001*, UNDP, Skopje 2001, 70 – 79.

N.F. Dotti, “Unwritten Factors Affecting Structural Funds: The Influence of Regional Political Behaviour on the Implementation of EU Cohesion Policy”, *European Planning Studies* 24-3/2016. Достапно на: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09654313.2015.1047328?scroll=top&needAccess=true>

European Commission, Communication from the Commission *EUROPE 2020, A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Brussels, 3.3.2010 COM(2010) 2020.

European Commission, *A More Tailored Approach to Regional Needs*, 2018. Достапно на: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/budget-may2018-tailored-approach-regional-needs_en.pdf

European Commission, *A Simpler and More Flexible Framework for Cohesion Policy*, 2018. Достапно на: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/budget-may2018-simpler-flexible-framework-cohesion-policy_en_0.pdf

European Commission, *EU Instrument for Pre-Accession (IPA), Rural Development Programme 2014-2020, The Republic of Macedonia*, Skopje 2015.

European Commission, *Multiannual Financial Framework 2014-2020 and EU Budget 2014: The figures*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013.

European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council*, COM(2018)375, Strasbourg 2018. Достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A375%3AFIN>

European Commission, *Simplification Handbook: 80 Simplification Measures in Cohesion Policy 2021-2027*. Достапно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_en.pdf

European Commission, *Strategic Plan 2020-2024 DG Regional and Urban Policy*, 2020. Достапно на: https://ec.europa.eu/info/system/files/region_sp_2020-2024_en.pdf

European Commission, *Strategic plan 2020-2024 DG Employment, Social Affairs and Inclusion*, 2021. Достапно на: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/empl_sp_2020_2024_en.pdf

European Commission, *Strategic plan 2020-2024 DG for Agriculture and Rural Development*, 2020. Достапно на: https://ec.europa.eu/info/system/files/agri_sp_2020_2024_en.pdf

European Commission, *Strategic plan 2020-2024 DG for Neighbourhood and Enlargement Negotiations*, 2020. Достапно на: https://ec.europa.eu/info/system/files/near_sp_2020_2024_en.pdf

European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: *Boosting growth and cohesion in EU border regions* COM (2017)534 Brussels, 20.09.2017. Достапно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/com_boosting_borders.pdf

European Commission, *Nature and Biodiversity Cases: Ruling of the European Court of Justice*, Luxembourg 2006. Достапно на: https://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/others/ecj_rulings_en.pdf

European Commission, *Reflection paper: Towards a Sustainable Europe by 2030*, 2019. Достапно на: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rp_sustainable_europe_30-01_en_web.pdf

European Commission, *Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion – Investing in Europe’s Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010. Достапно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2010/fifth-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion-investing-in-europe-s-future 24.07.2020

European Commission, *Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion – Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2014. Достапно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_en.pdf

European Commission, *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017. Достапно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf

European Court of Auditors, *Implementing Cohesion Policy: Comparatively Low Costs, but Insufficient Information to Assess Simplification Savings*, Special report 2020. Достапно на: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/esi-funds-7-2020/en/>

Eurostat, *Sustainable Development in the EU: Monitoring Report on Progress towards SDGs in and EU Context 2020*, 2020. Достапно на: <https://sdgtoolkit.org/wp-content/uploads/2020/10/Eurostat-2020-report.pdf>

European Union, *Agriculture: Partnership between Europe and the Farmers*, Publication office of the EU, Luxembourg 2017.

European Union, *Budget: Providing Value for Money*, Publication office of the EU, Luxembourg 2014.

European Union, *Support to Public Consultation on Cohesion Policy*, Final Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018.

European Union, *The EU Explained: Regional Policy*, Publication office of the EU, Luxembourg 2014.

A. Fedajev, M. Radulescu, A.G. Babucea, V. Mihajlovic, Z. Yousaf, R. Milićević, “Has COVID-19 Pandemic Crisis Changed the EU Convergence Patterns?”, *Economic Research – Ekonomska Istrazivanja*, Routledge Taylor&Francis Group, 2021.

D. Fiaschi, A. M. Lavezzi, A. Parenti, “Does EU Cohesion Policy Work? Theory and Evidence”, *Journal of Regional Science* 58-2/2018, 386-423.

A. Franci, “The agricultural land legislation and its constitutional review in the Republic of Slovenia”, *Jahrbuch der Osterreichischen Gesellschaft fur Agrarökonomie*, 13/2005, 165-178.

U. Fratesi, F.G. Wishlade, “The Impact of European Cohesion Policy in Different Contexts”, *Regional Studies* 51-6/2017, 817-821. Достапно на: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00343404.2017.1326673>

L. Gagliardi, M. Percoco, “The Impact of European Cohesion Policy in Urban and Rural Regions”, *Regional Studies* 51-6/2016, 857-868. Достапно на: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343404.2016.1179384?scroll=top&needAccess=true>

R. Gallardo-Cobos, “Rural Development in the European Union: the Concept and the Policy”, *Agronomia Colombiana* 28-3/2010, 475 - 481.

ed. N. Gazevic, *Vojna Enciklopedija*, tom 4 Redakcija Vojne Enciklopedije, Beograd 1972.

T. Hagen, P. Mohl, “Econometric Evaluation of EU Cohesion Policy: A Survey”, *ZEW Discussion Papers* 09-052/2009, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

H. Heinelt, S. Muench, *Handbook of European Policies*, Edwards Elgar Publishing, Northampton/Cheltenham, 2018.

S. Hix, *The Political System of the European Union*, Palgrave, New York/Hampshire 1999.

L. Hooghe, G. Marks, “Grand Theories of European Integration in the Twenty-first Century”, *Journal of European Public Policy* 26-8/2019, 1113-1133. Достапно на: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501763.2019.1569711>

L. Hooghe, G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, 2001.

ed. R. Huggins, P. Thompson, *Handbook of Regions and Competitiveness: Contemporary Theories and Perspectives on Economic Development*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Massachusetts 2017.

F. Jacobs, “The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment”, *Journal of Environmental Law*, 18-2/2006, 185-205.

J. Jakimovski, “Social Insecurity and Social Exclusion of the Rural Population” in *National Human Development Report 2001*, UNDP, Skopje 2001, 63-70.

coord. A. Jovanovska, *Sustainable Development Goals in North Macedonia, Voluntary National Review*, Skopje 2020. Достапно на: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26388VNR_2020_Macedonia_Report.pdf

B. Kerbler, “Factors Affecting Farm Succession: The Case of Slovenia”, *Agricultural Economy – Czech*, 58-6/2012, 285-298.

H. Kitchen, S. Maghnouj, R. Ruochen Li, G. Bethell. E. Fordham, M. Fitzpatrick, “The education system in the Republic of North Macedonia”, in *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: North Macedonia*, OECD Publishing, Paris 2019.

M. Kompil, C. Jacobs-Crisioni, L. Dijkstra, C. Lavallo, “Mapping Accessibility to Generic Services in Europe: Market-potential based approach”, *Sustainable Cities and Society*, 47/2019.

E. Lopez-Bazo, V. Royuela, “Citizens’ Perception of the Cohesion Policy and Support for the European Union”, *Regional Science Policy and Practice* 11-4/2019, 733-750. Достапно на: <https://rsaiconnect.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/rsp3.12223>

P. Lucian, “Durable Rural Development through the 2014-2020 National Rural Development Program”, *Studies in Business and Economics* 13-2/2018, 147 - 153.

D. Lublin, *Minority Rules: Electoral Systems, Decentralization and Ethnoregional Party Success*, Oxford University Press, New York 2014.

G. Majone, “Rethinking European Integration After the Debt Crisis”, *Working Paper Series, Working Paper No3/2012*, The European Institute, University College London, London 2012.

G.P. Manzella, C. Mendez, “The Turning Points of EU Cohesion Policy” Report Working Paper, 2009. Достапно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/8_manzella_final-formatted.pdf

A. Matthews, “Rural Development in the European Union: Issues and Objectives”, paper at Workshop *Public Policy and Rural Development – an EU/US Comparison*, Imperial College, London 2007, 1– 14.

E. Medeiros, “From Smart Growth to European Spatial Planning: A New Paradigm for EU Cohesion Policy Post-2020”, *European Planning Studies* 25-10/2017.

C. Mendez, F. Mendez, V. Triga, J.M. Carrascosa, “EU Cohesion Policy under the Media Spotlight: Exploring Territorial and Temporal Patterns in News Coverage and Tone”, *Journal of Common Market Studies* 2020, 1-22. Достапно на: https://strathprints.strath.ac.uk/71834/1/Mendez_et al JCMS 2019 EU cohesion policy in the media spotlight.pdf

D. Misonne, “The Court of Justice of the European Union and the High Level of Environmental Protection: Transforming a Policy Objective into a Concept Amenable to Judicial Review” in ed. C. Voigt (Ed.), *International Judicial Practice on the Environment: Questions of Legitimacy*, Studies on International Courts and Tribunals, Cambridge University Press, Cambridge 2019, 212-236.

A. Moravczik, “The European Constitutional Settlement”, *State of the European Union*, 8/2007, Oxford University Press, New York.

R. Moreno, “EU Cohesion Policy Performance: Regional Variation in the Effectiveness of the Management of the Structural Funds”, *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research* 1-46/2020, 27-50. Достапно на: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7350520>

ed. I. Musialkowska, P. Idczak, O. Potluka, *Successes and Failures in EU Cohesion Policy: An Introduction to EU cohesion policy in Eastern, Central and Southern Europe*, De Gruyter, Warsaw/Berlin 2020.

OECD, *Fraud and Corruption in European Structural and Investment Funds: A Spotlight on Common Schemes and Preventive Actions*, 2019. Достапно на: <https://www.oecd.org/gov/ethics/prevention-fraud-corruption-european-funds.pdf>

S. Pazos-Vidal, *Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors, Networks and Agendas*, Routledge, London/New York 2019.

J. Pelkmans, *European Integration: Methods and Economic Analysis*, Pearson Education Ltd., Harlow 2006

G. Perucca, “When Country Matters More than Europe: What Implications for the Future of the EU?”, *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 1-46/2020, 93-109.

ed. S. Piattoni, L. Polverari, *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK, Northampton USA 2016.

R. Pîrvu, C. Drăgan, G. Axinte, S. Dinulescu, M. Lupănescu, A. Găină, “The Impact of the Implementation of Cohesion Policy on the Sustainable Development of EU Countries”, *Sustainability* 11-15/2019. Достапно на: <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/15/4173/htm>

M. Pleshivchak, “How Successful Are Member States When Following EU Cohesion Policy Priorities? Focus on the Visegrad Four Countries”, *Geographical Journal* 72-1/2020, 51-69.

G. Qorraj, “Integrating the Western Balkans into the EU: Overcoming Political and Economic Constraints”, *Journal on European Perspectives of WB* 2-2/2010.

C.M. Radaelli, J.P. Salter, “Europeanization in Reverse Gear?”, in ed. S. Gaenzle, B. Leruth, J. Trondal, *Differentiated Integration and Disintegration in a Post-Brexit Era*, Routledge, London 2019.

A. Rodriguez-Pose, L. Dijkstra, “Does Cohesion Policy Reduce EU Discontent and Euroscepticism?”, European Commission, Regional and Urban Policy, Working paper 04/2020, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020. Достапно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/042020_cohesion_euroscepticism.pdf

M. Sacher, “Macroeconomic Conditionalities: Using the Controversial Link between EU Cohesion Policy and Economic Governance”, *Journal of Contemporary European Research* 15-2/2019, 179-193. Достапно на: <https://jcer.net/index.php/jcer/article/view/1005/838>

A. Santos, P. Neto, M.M. Serrano, “Renewed Challenges for Public Policies in Post-2020 Cohesion Policy: From RIS3 to RIS4 and a New Social Dimension for Smart Specialisation”, *Public Policy Portuguese Journal* 3-1/2018, 8-26. Достапно на: https://www.researchgate.net/publication/343859746_Renewed_challenges_for_public_policies_in_post-2020_Cohesion_Policy_From_RIS3_to_RIS4_and_a_new_social_dimension_for_smart_specialisation

J. Schmidt, “EU Cohesion Policy: A Suitable Tool to Foster Regional Innovation?”, Bertelsmann Policy Paper, 2019. Достапно на: http://aei.pitt.edu/102430/1/EZ_Policy_Brief_Cohesion_2019_ENG.pdf

O.D. Schutter, *Towards a Common Food Policy for the European Union*, IPES-Food Report, 2019. Достапно на: www.ipes-food.org/img/upload/files/CFP_FullReport.pdf

M. K. Sejdi, “An Overview of the Reformed Local Government in Macedonia”, *Business and Economic Research* 6-1/2016, Macrothink Institute, Las Vegas 2016, 440 - 463.

V. Stojanovska, “Analysis of the Economic Conditions in the Local Government Units” in *Functioning of the System of Local Government in the Republic of Macedonia*, Institute for Sociological, Political and Juridical Research, Skopje-2004, 125-160.

J. Szlachta, J. Zaleski, “Challenges of Future EU Cohesion Policy”, *Gospodarka Narodowa* 291-5/2017, 31-49.

S. Telle, M. Spacek, D. Craciun, “Divergent Paths to Cohesion: The (Unintended) Consequences of a Place-Based Cohesion Policy?” in ed. T. Lang, F. Goermar, *Regional and Local Development in Times of Polarisation*; Palgrave Macmillan, Leipzig 2019, 149-172. Достапно на: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-981-13-1190-1>

I. Todorovski, “Relations between Central and Local Authorities” in *Functioning of the System of Local Government in the Republic of Macedonia*, Institute for Sociological, Political and Juridical Research, Skopje 2004, 9-56.

I. Todorovski, 1998. “Political, Institutional and Organizational Aspects of the Strategy of Development with the Rural Areas of the Republic of Macedonia” in *Strategy, Politics and*

Management with the Development of Rural Areas in the Republic of Macedonia, Institute for Sociological, Political and Juridical Research, Skopje 1998, 83-109.

I. Todorovski. “Major Developmental Trends of the Macedonian Local Government in the Period of Devolution” in *Citizens in the System of Local Government*, Institute for Sociological, Political and Juridical Research, Skopje 2011, 43-76.

N. Trendov, K. Olagunju, M. Pesevski, “Are Agricultural Subsidies Efficient Tool for Agricultural Sector of the Republic of Macedonia”, *Bulgarian Journal of Agricultural Science*, 23-3/2017, 363-369.

UN, *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development* A/RES/71/313 E/CN.3/2018/2, E/CN.3/2019/2, E/CN.3/2020/2
https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202020%20review_Eng.pdf

UN, *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now, Science for Achieving Sustainable Development*, United Nations, New York 2019. Достапно на: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR_report_2019.pdf

UN, *The Sustainable Development Goals Report 2019*, New York 2019. Достапно на: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf>

UN, *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 2015. Достапно на: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

L. Van den Brande, *Multilevel Governance and Partnership*, Van den Brande Report – European Commission, 2014. Достапно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/informing/dialog/2014/5_vandenbrande_report.pdf

F. de Ville, G. Siles-Bruegge, “The Impact of Brexit on EU Policies”, *Politics and Governance* 7-3/2019, 1-6. Достапно на: <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/2129>

M. Vosejpkova, “Approaches to the Rural Development Problems in the European Union and in Some of the Central and Eastern European Countries”, *AGRIC. ECON.* 48-4/2002, 171 – 174.

World Bank, *Denmark, GDP share of Agriculture, Business and Economic Data for 200 countries*, 2020.

World Bank, *Denmark, Employment in Agriculture, Trading Economics*, 2021.

World Bank, *North Macedonia Agriculture Modernization Project*, 2020.

World Bank, *FYR-Macedonia-Agriculture-Sector-Review*, 2002.

World Bank, IBRD, IDA, *Северна Македонија, Посебен осврт на земјоделството*, 2019.

World Health Organization, *Primary Healthcare Organization, Performance and Quality in North Macedonia*, National Health Forum, 2019.

II.

Правни акти (азбучно)

Буџет на Република Северна Македонија 2020, *Службен весник на Република Македонија*, 265/2019.

Закон за високото образование, *Службен весник на Република Македонија*, 82/18.

Закон за водите, *Службен весник на Република Македонија*, 4/98.

Закон за водите, *Службен весник на Република Македонија*, 87/08.

Закон за водните заедници, *Службен весник на Република Македонија*, 51/03.

Закон за даноците на имот, *Службен весник на Република Македонија*, 61/04, 92/07, 102/08, 35/11 и 53/11.

Закон за данокот на додадена вредност, *Службен весник на Република Македонија*, 44/99, 59/99, 86/99, Уставен суд бр.93/00, 8/01, 21/03, Уставен суд бр. 17/04, 19/04, 33/06, 45/06, 101/06, 114/07, 103/08, 114/09, 133/09, 95/10, 102/10, 24/11, 135/11, 155/12, 12/14, 122/14, 130/14, 15/15, 129/15, 225/15, 23/16, 198/18, *Службен весник на Република Северна Македонија*, 98/19, 124/19, 275/19 и 267/20.

Закон за домување, *Службен весник на Република Македонија*, 38/12.

Закон за животната средина, *Службен весник на Република Македонија*, 53/05.

Закон за заштита на децата, *Службен весник на Република Македонија*, 23/13.

Закон за земјоделското земјиште, *Службен весник на Република Македонија*, 135/07, 17/08, 18/11, 42/11, 95/12, 79/13, 87/13, 106/13, 164/13, 39/14.

Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 134/07.

Закон за земјоделството и руралниот развој, *Службен весник на Република Македонија*, 49/10, 53/11, 126/12, 15/13, 69/13, 196/13, 177/14, 25/15, 73/15, 83/15, 154/15, 11/16, 53/16, 120/16, 163/16 (консолидиран текст март 2017)

Закон за земјоделски задруги, *Службен весник на Република Македонија*, 23/13.

Закон за здравственото осигурување, *Службен весник на Република Македонија*, 119/05.

Закон за здравствената заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 43/12.

Закон за јавните патишта, *Службен весник на Република Македонија*, 84/08, 52/09, 114/09, 39/10, 124/10, 23/11, 53/11, 44/12, 168/12, 163/13, 39/14, 42/14, 166/14, 44/15, 116/15, 150/15, 31/16, 71/16, 163/16, 174/21.

Закон за култура, *Службен весник на Република Македонија*, 31/98, 49/03, 82/05, 24/07, 116/10, 47/11, 51/11, 136/12, 23/13, 187/13, 44/14, 61/15, 154/15, 39/16, 11/18, Одлука на Уставниот суд на РМ У.бр. 196/07, објавена во *Службен весник* 15/08 (консолидиран текст)

Закон за локалната самоуправа, *Службен весник на Република Македонија*, 5/02.

Закон за обезбедување средства за регрес на вештачки ѓубрива, средства за заштита на растенијата и квалитетно сортно семе, *Службен лист на СФР Југославија*, 13/86.

Закон за основното образование, *Службен весник на Република Македонија*, 161/19.

Закон за организација и работа на органите на државната управа, *Службен весник на Република Македонија*, 58/2000.

Закон за пензиско и инвалидско осигурување, *Службен весник на Република Македонија*, 132/16.

Закон за посебна такса на увезените стоки, *Службен весник на Република Македонија*, 34/92, 70/94.

Закон за посебните даноци на увоз на земјоделски и прехранбени производи, *Службен весник на Република Македонија*, 2/94.

Закон за поттикнување на развојот на земјоделството, *Службен весник на Република Македонија*, 24/92.

Закон за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја, *Службен весник на Република Македонија*, 2/94.

Закон за привремени мерки регрес на дел од каматите кои се користат за одредени намени во земјоделството, *Службен лист на СФР Југославија*, 61/90.

Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Македонија*, 63/07, 187/13, 215/15.

Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Република Северна Македонија*, 24/21, 174/21.

Закон за социјалната заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 104/19.

Закон за средното образование, *Службен весник на Република Македонија*, 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/02, 40/03, 42/03, 67/04, 55/05, 113/05, 35/06, 30/07, 49/07, 81/08, 92/08, 33/10, 116/10, 156/10, 18/11, 42/11, 51/11, 6/12, 100/12, 24/13, 41/14, 116/14, 10/15, 98/15, 145/15 и 30/16, (консолидиран текст)

Закон за трговија, *Службен весник на Република Македонија*, 16/04, 128/06, 63/07, 88/08, 159/08, 20/09, 99/09, 105/09, 115/10, 158/10, 36/11, 53/11, 148/13, 164/13, 97/15, 129/15, 53/2016.

Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, *Службен весник на Република Македонија*, 61/04, 67/04, 96/04, 156/09, 47/11, 192/15, 209/18, 244/19, 53/21, 77/21.

Закон за царините, *Службен весник на Република Македонија*, 20/93, 63/95.

Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 38/96.

Закон за царинската тарифа, *Службен весник на Република Македонија*, 23/03.

Одлука за изградба на водоводи во Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија*, 22/94.

Одлука за критериумите, висината, условите и начинот на користење на средствата за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја, *Службен весник на Република Македонија*, 33/94.

Одлука за поблиски критериуми и индикатори за определување на подрачјата со специфични развојни потреби, Влада на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија*, 78/09.

Одлука за утврдување на стопански недоволно развиени подрачја во Македонија во периодот од 1994 до 1998 година, *Службен весник на Република Македонија*, 16/94.

Оперативен план за изменување на Оперативниот план за активни програми и мерки за вработување за 2013 година – Пилот Програма за субвенционирање на плодоуживатели на државно земјоделско земјиште, Министерство за труд и социјална политика, Скопје, април 2013.

Стратегија за регионален развој на Република Македонија 2009 – 2019 година, *Службен весник на Република Македонија*, 119/09.

Правилник за постапка за добивање А-интегрирана еколошка дозвола, Министерство за животна средина и просторно планирање, *Службен весник на Република Македонија*, 4/06, 116/14, 31/16.

Правилник за постапка за добивање Б-интегрирана еколошка дозвола, Министерство за животна средина и просторно планирање, *Службен весник на Република Македонија*, 112/14, 42/16.

Правилник за начинот на плаќањето на здравствените услуги во примарна здравствена заштита, *Службен весник на Република Македонија*, 48/01, 31/03, 115/07, 151/07, 44/10, 62/11, 164/11, 42/12, 176/13, 47/14 (пречистен текст)

Програма за давање на земјоделско земјиште во државна сопственост на плодоуживање на одредена категорија социјално необезбедени лица, *Службен весник на Република Македонија*, 80/12.

Програма за рамномерен регионален развој во Буџетот за 2018, Совет за рамномерен регионален развој, Влада на Република Македонија, Скопје 2018.

Правни акти (латинично)

Council Regulation 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027 , Official Journal of the European Union LI 433/11 22.12.2020.

Regulation (EU) of the European Parliament and Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (AFARD), 1305/2013.

Regulation (EU) on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy, 1306/2013.

Regulation (EU) of the European Parliament and the Council of 13 December 2011 introducing exceptional trade measures for countries and territories participating or linked to the European Union's Stabilisation and Association Process, 1336/2011.

Treaty of Lisbon, *Official Journal of the European Union* 2007/C 306/01, 2007/50, 2010/C 83/01.

III. Интернет извори (латинично)

“Average precipitation in depth (mm per year)”, <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.PRCP.MM>, пристапено на: 22 мај 2020.

“CAP explained: Direct Payments for Farmers 2015 – 2020”, <https://euroalert.net/publication/610/cap-explained-direct-payments-for-farmers-2015-2020>, пристапено на: 1 септември 2020.

Центри за ран детски развој во руралните средини, август 2018, www.mtsp.gov.mk, пристапено на: 20 април 2021.

“Cohesion report”, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/r/cohesion-report пристапено на: 26 јуни 2019.

“Eligibility”, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217155/4387547/EU28-eligibility-1420.pdf>, пристапено на: 26 декември 2020.

“EU Cohesion Policy Talkshow 30 Anniversary”, Euronews 28 March 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=zWM0aGL5BHk>, пристапено на: 19 јуни 2020.

European Commission, “Financing CAP” 2018, https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding_en, пристапено на: 22 август 2018.

European Commission, FYROM, “Financial Assistance under IPA II” 2016, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/former-yugoslav-republic-of-macedonia_en, пристапено на: 2 јули 2018.

European Commission. “IPA” 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/ipa/index_en.htm, пристапено на: 3 јули 2018.

European Commission, “The CAP at a Glance” 2018, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en, пристапено на: 16 август 2018.

European Commission, “Financial Assistance to the Western Balkans – Donor cooperation”, 2008, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-08-144_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-144_en.htm?locale=en), пристапено на: 8 јануари 2018.

European Commission, “The EU’s Main Investment Policy”, 2018, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/, пристапено на: 21 август 2018.

European Union, “How the EU Budget is Spent”, 2018, https://europa.eu/european-union/about-eu/money/expenditure_en, пристапено на: 4 август 2018.

European Commission, “ESIF EU Budget by Fund 2014/2020”, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020/ESIF-EU-Budget-by-Fund/ncfc-rr7i?referrer=embed>, пристапено на: 5 мај 2019.

European Commission, “Citizens’ awareness and perceptions of EU regional policy” <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Eurobarometer-2019-Citizens-awareness-and-percepti/eyh3-tjuv/>, пристапено на: 8 јули 2020.

European Commission, “Priorities for 2014-2020”, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities/2014-2020/, пристапено на: 20 јануари 2020.

European Commission, “The EU’s Main Investment Policy”, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/, пристапено на: 6 февруари 2019.

European Commission, Leading Cases of the European Court of Justice, EC Environmental law, https://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/leading_cases_en.pdf, пристапено на: 29 мај 2019.

European Union, “Multiannual Financial Framework 2014-2020” 2015, http://ec.europa.eu/budget/mff/index2014-2020_en.cfm, пристапено на: 21 август 2018.

Eurostat, GDP per capita in PPS, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tec00114>, пристапено на: 5 мај 2019.

Eurostat, “Glossary: Nomenclature of territorial units for statistics (NUTS)”, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Nomenclature_of_territorial_units_for_statistics_\(NUTS\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Nomenclature_of_territorial_units_for_statistics_(NUTS)), пристапено на: 5 мај 2019.

Eurostat, “History of NUTS”, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/history>, пристапено на: 5 мај 2019.

Eurostat, “Background of NUTS”, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>, пристапено на: 5 мај 2019.

European Parliamentary Research Service, “The Post-2020 Challenges for the EU Cohesion Policy”, https://www.youtube.com/watch?v=M90P_VpkcXI, пристапено на: 29 октомври 2019.

“European Public Prosecutor’s Office”, https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en, пристапено на: 27 јануари 2020.

“European Structural and Investment funds”, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>, пристапено на: 16 март 2020.

“European Social Network”, <https://www.esn-eu.org/news/towards-more-effective-and-efficient-european-social-fund>, пристапено на: 15 јуни 2020.

“Exporting from the EU, Importing into the EU” <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/>, пристапено на: 15 август 2020.

“Infographic – Multiannual financial framework 2021-2027 and Next Generation EU”, 18 December 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>, пристапено на: 18 декември 2020.

“Interreg A- Cross-border cooperation”, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#4, пристапено на: 5 октомври 2019.

“Interreg B – Transnational cooperation”, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/trans-national/, пристапено на: 5 октомври 2019.

“Interreg C – Interregional cooperation”, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/interregional/, пристапено на: 5 октомври 2019.

J. Koteska, “Troubles with History Skopje 2014”, <https://artmargins.com/troubles-with-history-skopje-2014/>”, пристапено на: 30 мај 2021.

List of countries by vehicles per capita, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Stock_of_vehicles_at_regional_level, пристапено на: 20 август 2020.

Makedonski Zeleznici, <https://mzt.mk>, пристапено на: 18 август 2020.

“Mountain Climate”, <https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/mountain-climate>, пристапено на: 22 мај 2020.

“New Cohesion Policy”, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/#2 пристапено на: 1 февруари 2021.

OECD, “Objectives 1, 2 and 3 (for allocation of EU Structural funds)”, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1872>, пристапено на: 1 мај 2019.

“Overview of CAP Reform 2014-2020, Agricultural Policy Perspective”, Brief 5, Brussels 2013, <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/performance-agricultural-policy/studies-and-reports/policy-analyses-and-briefs>, пристапено на: 1 октомври 2021

R. Crescenzi, M. Giua “Don’t blame Brussels if you don’t benefit from EU Cohesion Policy!”, <https://european.economicblogs.org/voxeu/2019/giua-dont-brussels-dont-benefit-eu-cohesion-policy>, пристапено на: 30 ноември 2019.

Регистер на установи во Националниот систем за електронски евиденции во здравството, <http://www.otvorenipodatoci.gov.mk/dataset/pernctap-ha-uctahobn-bo-haunohajinhot-cnctem-3a-ejiektpohckn-ebndehunn-bo-3dpravstvoto/resource/505db453-4de2-4761-8a81-2800f7820b06>, пристапено на: 25 декември 2020.

“Rural Development in the European Union: CAP Support of the Programmes”, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_en#eusupport, пристапено на: 9 мај 2020.

“Rural Development Programmes 2014 – 2020”, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/rural-development/, пристапено на: 9 мај 2020.

R. Dolamore, “The Tools of Macroeconomic Policy”, <https://www.aph.gov.au/MacroeconomicPolicy>, пристапено на: 15 октомври 2020.

“Smart Specialization”, <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/en/what-we-do> пристапено на: 26 јуни 2019.

“The EU Cohesion Policy: what works and where?” Lecture and PPP of Prof. Riccardo Crescenzi, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/crescenzi.pdf, пристапено на: 6 јуни 2020.

“The Impact of Cohesion Policy on “old” and “new” Member States”, Lecture given by Professors John Bachtler & Grzegorz Gorzelak together with Prof. Dr. Daniela-Luminita Constantin, 7 December 2015 <https://www.youtube.com/watch?v=tuJl9XCkqBQ>, пристапено на: 30 јуни 2020.

“The Last Nail in Macedonian Railways Hammered 50 Years Ago”, <https://en.scoop.mk/the-last-nail-in-macedonian-railways-hammered-50-years-ago>, пристапено на: 18 август 2020.

“University of Groningen’s Philip McCann: Assessing the Impact of EU Cohesion Policy” <https://www.youtube.com/watch?v=meAu1ROmXnU>, пристапено на: 7 јули 2018.

Ursula von der Leyen, “Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024”, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf пристапено на: 8 октомври 2020.

World Bank, “Agriculture Modernization Project (P168014)”, <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P168014>, пристапено на: 23 септември 2021.