Кљодјан СЕФЕРАЈ

АСПЕКТИТЕ НА ОДРЖЛИВИОТ РАЗВОЈ ВО ПРОГРАМИТЕ ЗА ПРЕКУГРАНИЧНА СОРАБОТКА: СЛУЧАЈОТ НА МАКЕДОНИЈА И АЛБАНИЈА

Вовед

Главната стратегија за постигнување на зацртаните цели поврзани со мирот и просперитотот во Западен Балкан[1] е европската интеграција. Европските креатори на политики веруваат дека европското вклучување на земјите од Западен Балкан ќе има долгорочно и позитивно влијание врз справувањето со етнополитичкиот конфликт.[2] Суштински важна и за Европската унија, стабилноста е исклучително важна цел којашто треба да ја пости-

1 Западен Балкан ги опфаќа Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Косово, Македонија, Србија и Црна Гора – земји чија перспектива лежи во европската интеграција. Југоисточна Европа го опфаќа регионот на Западен Балкан во целост, заедно со Бугарија и Романија коишто се членки на ЕУ од јануари 2007 година.

2 Белони, Р., Универзитет во Тренто (2009 год.) - Европската интеграција и Западен Балкан: поуки, изгледи и ограничувања.

Авторот е докторанд и вонреден предавач на Економскиот факултет при Универзитетот во Тирана, Албанија.

гнат и одржуваат пред сѐ балканските земји.

Европската унија има инвестирано многу енергија и финансиски средства во стабилизацијата на балканските земји. Преку своите програми за помош, ЕУ има обезбедено повеќе од 6,1 милијарди евра за балканските земји во периодот од 1991 до 2001 година.[3] Според ЕУ, балканскиот предизвик изискуваше посериозен и долгорочен пристап, па токму затоа беше потпишан Пактот за стабилност. Кризите во почетокот на 90-тите години и кризата на Косово беа исклучително поучни за Европската унија затоа што ѝ овозможија подобро да ја разбере состојбата и соодветно да се прилагоди на постојните потреби со цел поквалитетно и поефективно да ја игра својата улога во процесот на стабилизација на регионот.

Во текот на изминатата деценија, земјите од Западен Балкан беа земени предвид како потенцијални кандидати за членство во ЕУ. Тие добиваат структурна помош и поддршка преку низа европски инструменти за надворешна политика чија основна цел е да ги доближат овие земји до европското законодавство, економија и вредности и успешно да ги интегрираат во единствениот пазар на Унијата.[4]

Трудот се занимава со истражување на одржливиот развој, територијалната кохезија и развојните аспекти на Програмата за прекугранична соработка (ПС) во случајот на Македонија и Албанија во периодот од 2007 до 2013 година, и содржи препораки за подобрување коишто би можело да се земат предвид за следната програма за 2014-2020 година. Првичните резултати, добиени по првите три повици за предлог-проекти, пружаат првичен увид во спроведувањето на Програмата во периодот 2007-2013 година.

Прекугранична соработка во Западен Балкан

Од 2007 година наваму, ефективната финансиска помош и техничка поддршка од Европската унија им се распределува на земјите-кандидатки за членство (Западен Балкан и Турција) преку идентичен

3 Центар за истражување и креирање политики. Македонското искуство со програмите за прекугранична соработка. Периодичен труд бр. 14. Скопје, Македонија, 2007 година.

4 Александер Сираков, Павлин Делчев, Сердон. Финансиска помош на ЕУ за Западен Балкан за 2010-2012 година. Кратко истражување за европските програми и инструменти за финансирање во земјите од Западен Балкан. Март, 2011 година, Софија, Бугарија.

инструмент – програма за претпристапност, позната уште и како Инструмент за претпристапна помош (ИПА). Главната цел на ИПА е да ја обедини претходната помош за претпристапност и стабилизација во една единствена рамка со цел да ја засили ефикасноста и кохерентноста на пружената помош и оттука, подобро да ги подготви земјите за членството во ЕУ. Од март 2014 година, Македонија, Црна Гора, Србија и Турција се официјално признати како земји со кандидатски статус, додека Албанија, Босна и Херцеговина и Косово се потенцијални земји-кандидатки.

Втората од петте компоненти на ИПА[5] е ПС којашто се однесува на сите земји-кориснички на ИПА и е наменета за активности и проекти за унапредување на добрите односи меѓу регионите и земјите, како и за развој на прекуграничната инфраструктура, спречување поплави, економска соработка и еколошки прашања, административна соработка, културна и образовна размена, истражување, отворање работни места, итн.

Финансирањето на прекугранични активности преку ИПА се пружа на обете страни на европската граница, односно на обете страни на внатрешните граници во земјите од Западен Балкан согласно одредени правила, со што им се дава можност за еднакви и урамнотежени структури за планирање програмски активности и носење одлуки како на земјите-членки, така и на сегашните и идните земји-кандидатки.

Анализата на податоците за помошта за ПС обезбедена од ЕУ во рамки на ИПА за периодот од 2007 до 2013 година покажува дека Хрватска добила најголем процент од финансиската помош за ПС во периодот 2007-2013 година, а по неа следуваат Србија, Албанија и Турција, што може да се воочи и од Табела 1. Доколку ја анализираме тенденцијата на зголемување на финасиската помош доделена во истиот период, тогаш ќе увидиме дека вкупната помош бележи годишен пораст од 38,5 милиони евра до 66,5 милиони евра. Притоа, Албанија забележала поголем пораст во однос на Македонија во истиот период, но во однос на годишниот процент од вкупната финансиска помош, Албанија го задржува истото место додека, пак, Македонија бележи пад.

5 ИПА се состои од пет компоненти: 1) Транзиција и институционална надградба; 2) Прекугранична соработка (првите две компоненти се однесуваат на сите земји-кориснички); 3) Регионален развој (поддршка за транспорт, еколошка инфраструктура и зајакнување на конкурентноста и намалување на регионалните разлики); 4) Развој на човечки ресурси; 5) Рурален развој.

Табела 1: Европска финансиска помош добиена преку ИПА (2007-2013 год.)

Земја	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Вкупно по земја	% од вк. сума
Албанија	6.6	8.5	9.8	9.9	10.1	10.2	10.6	65.7	16.2
Босна и Херцеговина	3.9	4.9	5.2	4.7	4.7	4.8	4.9	33.1	8.1
Хрватска	9.7	14.7	15.9	15.6	15.8	16.1	16.7	104.5	25.8
Косово	-	-	-	2.8	2.8	2.9	2.9	11.4	2.8
Македонија	4.1	4.0	4.3	5.0	5.1	5.2	5.2	32.9	8.1
Црна Гора	3.9	4.5	4.6	4.2	4.3	4.3	4.4	30.2	7.5
Србија	8.2	11.4	12.2	11.7	11.9	12.1	11.6	79.1	19.5
Турција	2.1	2.8	3.4	9.5	9.7	9.9	10.1	47.5	11.7
Вкупно	38.5	50.8	55.4	63.4	64.4	65.5	66.4	404.4	100

Извор: Соопштение од Комисијата до Советот и Европскиот парламент, Повеќегодишна индикативна финансиска рамка за ИПА за периодот 2011-2013 година, Ком (2009) 543, 10 октомври 2009 год.

Во однос на распределбата на финансиската помош за ПС во 2012 година, споредено со бројот на жители во истата година, анализата покажува дека доделената помош не соодветствува на бројот на жители и територијалната површина на земјите. Односно, распределувањето зависи од претходно утврдениот капацитет за финансиска апсорпција, како и од проценетата потреба за развој[6] на пограничните региони на секоја од земјите-кориснички. Најмал процент од вкупната финансиска помош добила Босна и Херцеговина. Оваа земја е неколкупати поголема од Албанија, Македонија и Црна Гора, но добива иста сума на средства за активности поврзани со ПС како Македонија и Црна Гора, а истовремено двојно помала од сумата што ѝ е доделена на Албанија. Во однос на средствата за ПС по глава на жител, Црна Гора е највисоко рангирана со 7,17 евра по глава на жител, а по неа следуваат Хрватска (3,83 евра) и Албанија (3,29 евра). Во однос на средствата за ПС по квадратен километар, Албанија ја предводи групата, веднаш пред Црна Гора.

6 Мацова, В., Давчев, Љ., Пачешкоски, В. (2013 г.) – Влијанието на прекуграничната соработка врз одржливиот развој на пограничните региони (Студија на случајот на Република Македонија). Универзитет „Гоце Делчев“, Економски факултет.

Табела 2: Европски финансиски средства за ПС во 2012 година споредени со бројот на жители и површината во 2012 година

Земја	Средства за ПС	Население	Средства за ПС/ население	Површина (km^2)	Средства за ПС/ Површина (km^2)
Албанија	10.2	3.1	3.29	28,750	0.035%
Босна и Херцеговина	4.8	3.8	1.26	51,210	0.009%
Хрватска	16.1	4.2	3.83	56,590	0.028%
Косово	2.9	1.8	1.61	10,887	0.027%
Македонија	5.2	2.1	2.48	25,710	0.020%
Црна Гора	4.3	0.6	7.17	13,810	0.031%
Србија	12.1	7.2	1.68	88,360	0.014%
Турција	9.9	74.0	0.13	783,560	0.001%

Извор: Соопштение од Комисијата до Советот и Европскиот парламент, Повеќегодишна индикативна финансиска рамка за ИПА за периодот 2011-2013 година, Ком (2009) 543, 10 октомври 2009 год. Извор: Показатели на Светската банка за население, површина и други пресметки

2. Прекугранична програма: Македонија – Албанија (2007-2013 год.)

2.1. Спроведување на Прекуграничната програма: Македонија – Албанија во периодот од 2007 до 2013 год.

Границите се важни за развојот на Македонија и Албанија заради нивната специфична географска форма и должината на границите. Според документот[7] за Програмата за прекугранична соработка на ИПА, површината на квалификуваната територија помеѓу двете земји изнесува 19.969 km^2 со вкупна популација од 1.524.674 жители. Вкупната должина на границата е 191 km^2; има четири гранични премини коишто се постојано отворени и еден којшто работи повремено.

Програмата за ПС на ИПА помеѓу Македонија и Албанија за периодот од 2007 до 2013 година имаше за цел да ги унапреди добрите меѓусоседски односи, да придонесе кон билатералната стабилност, безбедност и просперитет и да поттикне хармоничен, урамнотежен и одржлив развој.

7 Програма за прекугранична соработка на ИПА за 2007-2013 година, Македонија-Албанија.

Програмата се спроведува преку Оперативни структури (ОС) востановени во двете земји-кориснички: за Република Македонија, тоа е Министерството за локална самоуправа (МзЛС), а за Република Албанија Министерството за евроинтеграција (МзЕИ). Во 2009 година ОС воспоставија Заеднички технички секретаријат (ЗТС)[8] во Струга за да им помогне ним и на Заедничкиот комитет за мониторинг при извршувањето на зацртаните задачи. Во Елбасан беше отворена локална структура (т.н. антена) на 1 септември 2008 година. Надлежните канцеларии на Делегацијата на Европската унија (ДЕУ) во секоја земја ја преземаат одговорноста на договорни органи.

Управувањето со програмските активности/грантови беше под надзор на ЗТС/Локална структура, МзЕИ/Менаџери за техничка и програмска поддршка при ДЕУ. Во текот на имплементацијата беа направени одредени подобрувања со цел обезбедување ресурси во ДЕУ[9], што е особено важно зашто ДЕУ ја преземаат целосната одговорност при склучување на сите договори. Главниот предизвик е да се обезбеди соработката помеѓу канцелариите на ДЕУ со што ќе се осигураат идентични процедури за секоја програма; а унифицираниот процес би можел да биде под координација на Брисел. И известувањето мора да се одвива на ист начин, односно да се доставува еден извештај наместо да се поставуваат различни барања за известување на секоја страна од границата.

Во рамки на Програмата беа објавени три повици за предлог-проекти во периодот од 2007 до 2013 година[10]. Притоа, важно е да се подвлече дека постоеше политичка волја и интерес кај двата квалификувани партнера од двете страни на границата за отпочнување со прекуграничната програма, но постоеше и недостиг од соодветна подготовка и искуство во справувањето со ваква сложена структура и постапки неопходни за Инструментот за претпристапна помош. Ваквата состојба го одложи објавувањето на првиот повик за 18 месеци, а вториот за повеќе од две години, помеѓу крајниот рок за поднесување предлог-проекти и крајниот рок за објавување на конечниот

8 Целта на ЗТС и локалните структури е да го помогнат процесот на планирање и подготовка за пакетите за пријавување и Повикот за предлог-проекти, процесот на евалуација и останата документација, процесот на пријавување за грантови, како и процесот на евалуација и мониторинг на тековните проекти.

9 Во ДЕУ во Албанија беше обезбеден дополнителен кадар (во улога на надворешни експерти) преку многу добар систем за меѓусебно покривање.

10 Албанско Министерство за евроинтеграција. Извештај за надворешна евалуација, Прекугранична програма на ИПА помеѓу Р.Македонија и Р.Албанија, 2007-2013 година. Тирана, 2013 година.

список на одобрени проекти. Во однос на првиот повик, одобрените проекти, мали по обем, беа спроведени две години по поднесувањето на предлог-проектите додека, пак, во случајот со вториот повик, дури над 2 милиони евра останаа неискористени. Оваа преостаната сума беше пренаменета за големи грантови во висина од над 100.000 евра за активности коишто можат значително да придонесат кон прекуграничниот развој на обете страни, што ја прави штетата од доцнењето во процесот на селекцијата уште поголема. Иако временскиот рок за селекција на проектите пријавени на третиот повик беше скратен, сепак траеше подолго од една година.

Табела 3: Анализа на временската рамка помеѓу објавувањето на трите повици и потпишувањето на договорите

Повик	Датум на објавување на повикот	Краен рок за пријавување	Датум на потпишување договори
Прв повик	02.06.2009	04.08.2009	25.03.2011
Втор повик	19.04.2010	19.07.2010	17-27.04.2012
Трет повик	23.11.2011	23.02.2012	19.03.2013

Вкупната сума на средствата објавени во трите повици во рамки на Прекуграничната програма за Македонија и Албанија во периодот од 2007 до 2013 година се менувала низ годините, односно се зголемила од 1 милион евра во првиот повик до речиси 5 милиони евра во третиот повик. Притоа, треба да се нагласи дека за време на овој период се променила и распределбата на средствата, односно била постигната поурамнотежена поделба на средствата помеѓу двете земји во третиот повик, што е инаку условено и од поделбата на прекуграничната површина квалификувана за оваа програма[11].

Табела 4: Анализа на вкупните индикативни суми објавени во трите повици

Повик	Вкупен износ на средства (двете земји)	Македонија (евра)	Албанија (евра)	Македонија (%)	Албанија (%)
Прв повик	1,020,000	680,000	340,000	67%	33%
Втор повик	3,525,000	2,200,000	1,325,000	62%	38%
Трет повик	4,995,000	2,700,000	2,295,000	54%	46%

11 Во Програмата за прекугранична соработка, 52.5% од квалификуваната прекугранична површина е македонска територија, а 47.5% албанска. Од вкупното население, 50.3% (766.820 жители) отпаѓаат на македонската, а 49.7% (757.854 жители) на албанската популација.

Големината на доделените грантови во рамки на трите мерки бележи пораст од првиот повик до останатите два, од минимална и максимална сума од 20.000 и 50.000 евра до 30.000 и 100.000 евра соодветно.

Табела 5: Анализа на износот на објавените грантови во сите три повици

Мерка	Прв повик		Втор повик				Трет повик	
	Мин.	Макс.	Мали грантови		Големи грантови		Мин.	Макс.
			Мин.	Макс.	Мин.	Макс.		
Мерка 1	20,000	50,000			50,000	200,000	50,000	200,000
Мерка 2					50,000	200,000	50,000	200,000
Мерка 3			20,000	50,000			30,000	100,000

Во периодот од јуни 2009 до февруари 2012 година, биле објавени три повици за предлог-проекти во рамки на три мерки: Мерка 1 – Економски развој; Мерка 2 – Одржлив еколошки развој; Мерка 3 – Социјална кохезија. Бројот на поднесени предлози се зголемил за 105%, односно од 60 пријави во првиот повик до 123 пријави во третиот. Притоа, најголем пораст на бројот на поднесени предлози во однос на мерките бил забележан во рамки на Мерка 2, односно од 15 на 42 предлози, со што интересот за еколошки проекти се зголемил за повеќе од 180%.

Табела 6: Број на поднесени предлози за време на трите повици за предлог-проекти

Мерка	Прв повик		Втор повик		Трет повик	
	Бр.	%	Бр.	%	Бр.	%
Мерка 1	21	35%	44	53%	46	37%
Мерка 2	15	25%	21	25%	42	34%
Мерка 3	24	40%	18	22%	35	28%
Вкупно	**60**	**100%**	**83**	**100%**	**123**	**100%**

Соодносот на износот на договорените средства за проектите за време на трите повици за предлог-проекти бил речиси подеднаков во двете земји, имајќи ја предвид поделбата на прекуграничната површина квалификувана за оваа програма. Ваквата поделба е посоодветна од онаа на индикативните суми наведени во трите повици (Табела 4) .

Табела 7: Износ на одобрени средства за време на трите повици за предлог-проекти

Повик	Вкупен износ за избраните предлози (двете земји)	Македонија (евра)	Албанија (евра)	Македонија (%)	Албанија (%)
Прв повик	1,098,409	571,270	527,139	52%	48%
Втор повик	1,252,024	662,447	89,577	53%	47%
Трет повик	1,647,932	886,375	761,557	54%	46%

По првиот повик за предлог-проекти, грантови им биле доделени на 29 од 60 пријавени предлози од страна на Делегациите на ЕУ од обете страни на границата, а вкупниот буџет за трите мерки изнесувал 1.098 милиони евра (Албанија и Македонија заедно).

Табела 8: Број на доделени грантови по првиот повик за предлог-проекти

Земја	Вкупно доделени грантови	Проекти спроведени на обете страни	Проекти спроеведени само на една страна
Македонија	14	12	2
Албанија	15	12	3
Вкупно	29	24	5

По вториот повик, Делегациите на ЕУ доделиле 16 грантови од вкупно 83 поднесени предлог-проекти на обете страни од границата со вкупен буџет од 1,25 милиони евра.

Табела 9: Број на доделени грантови по вториот повик за предлог-проекти

Земја	Вкупно доделени грантови	Проекти спроведени на обете страни	Проекти спроеведени само на една страна
Македонија	8	7	1
Албанија	8	7	1
Вкупно	16	14	2

На третиот повик биле пријавени 123 предлог-проекти, од кои Делегациите на ЕУ одобриле вкупно 19 на обете страни на границата. Вкупниот буџет изнесувал 1,64 милиони евра.

Табела 10: Број на доделени грантови по третиот повик за предлог-проекти

Земја	Вкупно доделени грантови	Проекти спроведени на обете страни	Проекти спроеведени само на една страна
Македонија	12	12	0
Албанија	7	7	0
Вкупно	19	19	0

Покрај овие грантови, биле доделени и финансиски средства за стратегиски проекти во склоп на Програмата за прекугранична соработка помеѓу Албанија и Македонија; финансиските средства за 2012 и 2013 година (850.000 евра годишно) биле префрлени за потребите на стратегискиот проект за Охридското езеро „Кон зајакнување на управувањето со прекуграничното природно и културно наследство во регионот на Охридското езеро". Финансирањето и управувањето со овој проект било спроведено како дел од Компонента 1 на ИПА.

2.2. Аспекти на одржливиот развој во спроведувањето на Програмата за прекугранична соработка помеѓу Македонија и Албанија (2007-2013 год.)

Доколку се разгледаат целите и приоритетите зацртани со оперативните програми за прекугранична соработка во кои учествуваат Албанија и Македонија, ќе се воочи дека сите се засновани на идејата за одржливост и интегриран развој. Сите тие вклучуваат социјални, економски и еколошки аспекти. Притоа, пристапот на партиципаторно учество е содржан во задолжителниот критериум предлог-проектите да бидат развиени од страна на најмалку два прекугранични партнера.[12] Спомнатите програмски сектори често се сфаќаат како вертикални елементи на програмите каде што се дефинираат целите, приоритетите и мерките.

За да бидат квалификувани за финансирање, предложените проекти мора да бидат во согласност и со целите и политиките на ЕУ поврзани со социјалната инклузија, родовата еднаквост, еколошките аспекти, пристапноста, информатичката и комуникациска технологија, коишто се најчесто поставени во програмите на хоризонтална оска.[13] Во таа смисла, програмите нудат рамка за развој на конкретните гранични

12 Прекугранични програми во кои учествуваат Албанија и Македонија www.delmkd.ec.europa.eu и www.mie.gov.al.

13 http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/cooperation/crossborder/index_en.cfm

региони од горе надолу со точно наведени можности за финансирање. Програмата се спроведува преку проекти коишто се развиени од страна на целни институции (вообичаено локални и регионални власти, непрофитни организации) и финансирани преку грантови од соодветните оперативни програми. На ваков начин се поттикнува развој од долу нагоре и се овозможува градење на капацитетите на најниското ниво на управување. Евалуацијата на кандидатите за грантови спроведена за време на трите повици покажува дека речиси и да нема локална власт во квалификуваните региони којашто не помислила да се пријави за европска финансика помош.[14]

Спроведувањето на Програмата за ПС е од голема важност за двете земји заради следново:

- Речиси целата територија на двете земји е опфатена со разни програми за прекугранична соработка во рамки на ИПА. Со нивното спроведување, ќе се овозможи целосно вклучување на сите ентитети од сите делови на земјата и ќе се зајакнат човечките, организациските и институционалните капацитети, а со цел подобро прилагодување кон европските практики.
- Некои погранични региони се многу сиромашни и не располагаат со доволно капацитети, па и помала финансиска помош преку конкретни проекти би имала видливи резултати.
- Партнерството коешто се гради за време на спроведувањето на прекуграничните проекти може да ги зајакне соседските врски, па дури и да го зајакне политичкиот и етничкиот однос меѓу двете земји.
- Како подрачја со голем потенцијал за алтернативен туризам, пограничните региони имаат можност да го развијат прекуграничното подрачје преку спроведување мали по обем проекти за културен, историски, религиозен и друг вид на туризам, и така да придонесат кон одржливиот развој.[15]

Општо земено, прекуграничната соработка се остварува преку проекти коишто имаат видливи прекугранични резултати и влијанија.

---

14 Албанско Министерство за евроинтеграција. Извештај за надворешна евалуација, Прекугранична програма на ИПА помеѓу Р.Македонија и Р.Албанија, 2007-2013 година. Тирана, 2013 година.

15 Мацова, В., Давчев, Љ., Пачешкоски, В., „Влијанието на прекуграничната соработка врз одржливиот развој на пограничните региони (Студија на случајот на Република Македонија)“. Универзитет „Гоце Делчев“, Економски факултет, Штип (2013 год.).

Одобрените проекти, опфатени со анализата, соодветствуваат на целите на програмите, па оттаму поедноставно е да се утврди влијанието на секторско/приоритетно ниво и да се проценат прекуграничните ефекти. Проектите поддржуваат економски развој на мала инфраструктура и туризам, претприемаштво, активности насочени кон еко-туризам во прекуграничниот регион, како и регионална соработка во полето на туризмот. Корисници на програмата се:

- Локалната и регионалната власт;
- Националните и регионалните агенции (одговорни на централно, регионално и општинско ниво);
- Регионалните агенции за вработување;
- Невладините и непрофитните организации, здруженија и фондации (НВО и НПО) како што се организациите за поддршка на бизниси, локалните агенции за претприемаштво, агенциите за развој, трговските комори, туристичките агенции, агенциите за развој на ИКТ, институциите за образование, обука, истражување и развој, здруженијата на производители и синдикати;
- Јавни претпријатија;
- Мали и средни претпријатија.

Иако добар дел од корисниците на грантовите имаат искуство во спроведувањето на проекти, сепак многумина никогаш претходно не спроведувале проект за прекугранична соработка и оттаму, не се запознаени со неколку специфични аспекти. Многу проекти побараа продолжување на рокот со оглед на тоа што предвидениот рок за спроведување од 12 месеци е прекраток, особено ако се земе предвид фактот дека корисниците на грантовите имаат генерално ограничено искуство со европски проекти. Со оглед на тоа што показателите се предвидени во релативно мал број на програми и предлог-проекти, тешко може да се предвиди одржливоста на спроведените одобрени проекти. Регионот има малку искуство со овој концепт поради што е потребна понатамошна обука за корисниците на грантовите за процена и обезбедување одржливост на проектите.

Всушност, севкупното сфаќање е на релативно ниско ниво со оглед на тоа што повеќето корисници на грантовите го разбираат концептот на одржливост само во финансиска смисла. Постои итна потреба да се конкретизираат препораките и проектните резултати на ниво на институции и политики и да се вклучат соодветни чинители уште од самиот почеток на процесот. Според некои корисници на

грантовите, ова е најважниот аспект на плановите за одржливост и управување со ризици, па вклучените корисници би можеле да ги преземат проектните резултати и понатаму да продолжат со работата.

Во поглед на клучното прашање околу влијанието, иако е тешко да се објасни, прекуграничната вклученост на разни чинители потврдува дека проектните резултати влијаеле врз развојот на програмата на секторско и тематско ниво. Изгледите за среднорочно и долгорочно влијание се генерално нејасни.

И понатаму е очигледен фактот дека општините вклучени во прекуграничната соработка располагаат со недоволно човечки капацитети за подготовка и спроведување на проектите. Ова се должи на тоа што општините (а) немаат доволно кадар, (б) немаат посебни тимови или единици кои ќе работат со фондовите од ИПА и (в) се соочуваат со финансиски ограничувања бидејќи не можат да ангажираат консултанти при пишувањето и спроведувањето на проектите. Оттаму, водечката улога во пишувањето и пријавувањето на предлог-проектот најчесто ја преземаат искусни НВО кои ги креираат проектните активности согласно своите капацитети и визија, а тоа не секогаш ги одразува вистинските потреби на жителите на пограничните региони. Ваквата практика го оневозможува зајакнувањето на човечките и организациските капацитети и градењето на одржливи партнерства.

3. Заклучоци и препораки

И покрај одредени недостатоци, на проектите за ПС треба да се гледа како на успешна приказна, особено ако се земе предвид дека за сите албански организации ова беше нивното прво искуство со европски проекти за ПС.

- Иако во некои партнерства организациите се знаеја од претходни заеднички активности, може да се донесе општ заклучок дека постоеше волја за прекугранична работа и соработка. Проектите за ПС и нивните придружни промотивни активности се чини дека генерално ги подобрија соседските односи и разбирање, комуникацијата и свесноста за потребата од понатамошно продлабочување на соработката. Понатаму, од партнерствата се изроди обострана мотивираност за понатамошни прекугранични односи и соработка.
- Сите корисници на грантовите имаа тешкотии во усогласувањето со процедурите за финансиско работење за ДДВ и Практичниот

водич. Токму затоа во текот на проектниот циклус треба да им се обезбеди обука за мониторинг на имплементацијата на проектот, особено за правилата на Практичниот водич. Треба да се зајакне и пристапот до постојана поддршка потребна за спроведување на проектот. Исто така, треба да се изнајде решение со владата за прашањето поврзано со ДДВ во Албанија, особено за тамошните НВО.

- Сите програми за прекугранична соработка во земјите со кандидатски и потенцијален кандидатски статус за членство во ЕУ се помогнати од проекти за техничка помош, што значи дека во пресрет на претстојните повици за предлог-проекти неретко се одржуваат подготвителни состаноци и обуки. Сепак, поради недостиг на време, па дури и на експертско познавање, би било корисно доколку се организираат дополнителни обуки чиј фокус би бил насочен кон прашањата поврзани со одржливиот развој и заштитата на животната средина. Еден начин да се зајакне одржливоста е да се обезбеди вклученост и активно учество на јавните локални и регионални институции во сите проекти финансирани од ЕУ.
- Концептот на програмите за ПС се заснова врз принципот на партнерство и врз предусловот, односно основните критериуми за селекција по пат на кои се добива грант за спроведување на одреден проект. Сепак, практиката покажува дека многу често најискусниот партнер го изготвува предлог-проектот и ги предводи постапката за пријавување и понатамошниот процес што оневозможува какво било конкретно подобрување на капацитетите на останатите партнери.
- Голем број од пријавените проекти се недоволно добро осмислени додека, пак, најголемиот дел од проектите со јасно дефинирани потреби и цели, најчесто имаат поставено „претерано амбициозни“ цели и резултати коишто е невозможно да се постигнат во дадениот контекст, буџет или временска рамка.
- Одржливоста на резултатите од овие проекти е дискутабилна. Би било интересно да се испита преку друго истражување дали некој од проектите влегол во втора фаза или продолжил по неговото спроведување. Сепак, важно е да се нагласи дека повеќето проекти овозможиле креирање на силни партнерства помеѓу вклучените организации.
- Особено се препорачува зголемување на средствата за

финансирање на иницијативите поврзани со ПС. Ваквите иницијативи се главно недоволно финансирани за да можат да имаат значителен ефект. Повиците за предлог-проекти за ПС можат да бидат комбинирани со слични иницијациви за регионален развој кои веќе постојат во регионот и се финансирани од различни страни (вклучувајќи ја и ЕУ).

- Би било препорачливо да се ограничи разновидноста на активностите што може да се финансираат со еден Повик за предлог-проекти така што ќе се намали фокусот на интервенции. Ваквиот пристап би можел да ги зголеми можностите за добивање финансиска помош со цел продлабочување на интервенциите и влијанието на проектите во одреден регион.
- Консолидиран прекуграничен информациски систем во врска со Управувањето со проектниот циклус, мониторинг и евалуација: Бројот на корисници на грантови, разновидноста на спроведените проекти и вклучените страни претставуваат основа за консолидиран и унифициран формат на насоки и правила за усогласени решенија во однос на заеднички активности и очекувани резултати.

Резиме

Во фокусот на истражувањето е евалуацијата и анализата на Инструментот за претпристапна помош (ИПА) за програмата за прекугранична соработка (ПС) во случајот на Македонија и Албанија во периодот од 2007 до 2013 година, и нејзините аспекти на одржлив развој. Одржливиот развој е признат и формално вклучен како важен аспект во разни национални стратегиски документи, но со оглед на неретко проблематичната имплементација, аспектите на одржливоста треба да се разгледаат на поконкретно ниво.

Беше применета квалитативна методологија со алатки за истражување како што се истражувањето на релевантна програмска документација, документација поврзана со стратегии и планирање, како и други релевантни објавени материјали. Беа проучени над 40 документи од значење за програмата, достапни во голема мера благодарение на Министерството за евроинтеграција (МзЕИ) и други чинители.

Klodjan SEFERAJ

SUSTAINABLE DEVELOPMENT ASPECTS IN CROSS-BORDER COOPERATION PROGRAMMES: THE CASE OF MACEDONIA AND ALBANIA

Abstract

The scope of the research is the evaluation and analysis of the Integrated Pre-accession Assistance (IPA) Cross-border Cooperation (CBC) Programme Macedonia-Albania 2007-2013 and its sustainable development aspects. The importance of the sustainable development aspect is recognized and is formally included into various national strategic documents, however implementation is often problematic and sustainability aspects need to be examined on a more concrete level.

The methodology was qualitative with research tools such as desk studies of relevant program documentation, strategic and planning documentation and other relevant published materials. The desk review considered well over 40 documents relevant to the program, most of which were shared by Ministry of European Integration (MoEI) and other actors.

Библиографија

Albanian Ministry of European Integration (2013) – External Evaluation Report, IPA Cross Border Programme Between Republic of Macedonia and Republic of Albania 2007-2013.

Belloni, R. University of Trento (2009) - European Integration and the Western Balkans: Lessons, Prospects, and Limits, available at http://www4.lu.se/upload/LUPDF/Samhallsvetenskap/Just_and_Durable_Peace/RobertoBelloni.pdf

Berger, G. and Steurer, H. (2009). Horizontal Policy Integration and Sustainable Development: Conceptual Remarks and Governance Examples. ESDN Quarterly Report, available at

http://www.sd-network.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2009-June-Horizontal_Policy_Integration_and_Sustainable_Development.pdf

Center for Research and Policy Making (2007) - The Macedonian experience with CBC programmes, Occasional Paper N.14, Skopje, , available at http://www.crpm.org.mk/wp-content/uploads/2012/03/Occasional14ENG.pdf

COWI-II, (2011) - Report – Interim Evaluation of Cross-Border Programmes between Candidate/Potential Candidate Country (Intra-Western Balkan Borders) under the Cross-Border Cooperation Component of IPA, June 2011, available at http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/20120304_2cbc_wb_2_en.pdf

Faludi, A. (2009), Territorial Cohesion under the Looking Glass. available at http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf

Faludi, A. (2008) – European Territorial Cooperation and Learning -Reflections by the Guest Editor on the Wider Implications, http://www.aesop-planning.com/. http://www.sep.gov.mk/content/?id=20#.UXQ_q6L-FJI

Madzova, V. Davcev, L. Paceshkoski, V. (2013) The Impact of Cross Border Cooperation on Sustainable Development of the Bordering Areas (Case Study of Republic of Macedonia). University "Goce Delcev" –Faculty of Economics –Stip. available at http://eprints.ugd.edu.mk/7188/1/CROSS%20BORDER%20COOPERATION%20IN%20RM.pdf

Medeiros, E. (2010) - Cross-Border Cooperation in EU Regional Policy: a fair deal? available at http://ww3.fl.ul.pt//pessoais/Eduardo_Medeiros/docs/PUB_PAP_EM_CBC_EU_Regional_Policy.pdf

Pike, A. Rodriguez-Pose, A. Tomaney, J. (2006) What Kind of Local

and Regional Development and for Whom? London, New York: Routledge, available at

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/6_university/7_curds_newcastle.pdf

Sirakov, A. Delchev, P. SERDON (2011) - EU Funding for the Western Balkans, 2010 – 2012, available at http://bcserdon.com/wp-content/uploads/2011/03/eu-funding-for-the-western-balkans-2010-2012.pdf

Sumpor, M. and Đokić, I. (2011), Cross-border Cooperation in Central and South-East Europe: A Croatian perspective, 3rd World Planning Schools Congress, Perth (WA), 4-8 July 2011, available at http://bib.irb.hr/datoteka/563221.479.pdf

The cross-border Program between Republic of Macedonia and Albania, 2007-2013

Reports of the monitoring missions performed by JTS/Antenna Elbasan in Albania on grant contracts awarded under the 1st Call for proposals IPA CBC Program Macedonia-Albania

List of Beneficiaries under the 1st Call for Proposals - IPA CBC Program MK-AL

List of Beneficiaries under the 2nd Call for Proposals - IPA CBC Program MK-AL

List of Beneficiaries under the 3rd Call for Proposals - IPA CBC Program MK-AL

Approved action plans, and websites of MoEI (www.mei.gov.al)

www.delmkd.ec.europa.eu

www.mls.gov.mk

www.ipa-cbc-007.eu