


# Од квантитет до квалитет

Two large white wind turbines with red-tipped blades stand on a hillside covered in autumn-colored trees. The sky is a clear, pale blue.

Како да се унапреди процесот на селекција на инфраструктурни проекти финансирани преку Инвестициската рамка за Западен Балкан?

## Автори

Кристина Димитрова

Пипа Галоп

Давор Пехчевски



*Финансиран од Европската Унија. Изразените ставови и мислења се на автор(ите) на оваа публикација и нужно не ги одразуваат ставовите и мислењата на Европската Унија или CINEA. Ниту Европската унија, ниту органот којшто го доделува грантот, не сноси одговорност за истите.*

## Содржина

|  |    |
|--|----|
| Поимник.....   | 3  |
| Извршно резиме .....   | 4  |
| Вовед .....  | 4  |
| Управување со <i>WBIF</i> и Единствената листа на проекти .....  | 8  |
| Структура и управување со <i>WBIF</i> .....  | 8  |
| Рамка на Националниот инвестициски комитет (НИК).....  | 8  |
| Процес на создавање на Единствената листа на проекти.....  | 10 |
| Студија на случај за Единствената листа на проекти на Северна Македонија .....   | 12 |
| Надлежни тела и институции на Северна Македонија во рамките на НИК .....   | 13 |
| Секторски работни групи во Северна Македонија.....   | 14 |
| Различни министерства, различни методологии .....  | 17 |
| Проценка на Единствената листа на проекти на Северна Македонија .....  | 18 |
| Проценка на усогласеноста на проектите со националните стратегии и акциски планови.....  | 25 |
| Препораки од извештајот на Државниот завод за ревизија „Процес на добивање и користење на средства од Инструментот инвестициска рамка на Западен Балкан ( <i>WBIF</i> )“ ..... | 25 |
| Заклучоци и препораки.....   | 27 |
| Препораки до Европската комисија .....   | 28 |
| Препораки до Владата на Северна Македонија .....   | 29 |
| Анекс I – Секторски методологии за приоритизација на проекти во рамките на СРГ .....   | 30 |
| Методологија за идентификување и избор на подобни проекти во транспортниот сектор .....  | 30 |
| Методологија за идентификување и избор на подобни проекти во енергетскиот сектор.....  | 31 |

## Поимник

ЕЛП – Единствена листа на проекти

ЕСЛП – Единствена секторска листа на проекти

ИПА – Инструментот за претпристапна помош на Европската комисија

МФИ – Меѓународни финансиски институции

НИК – Национален инвестициски комитет

НИПАК – Национален ИПА координатор

ПГФ – Проектната група на финансиери

СЕП – Секретаријат за европски прашања

СРГ – Секторски работни групи

ТС на НИК – Технички секретаријат на НИК

IFICO – Координативна канцеларија на меѓународните финансиски институции

WBIF – Инвестициската рамка за Западен Балкан

WBIF SC – Управен комитет на Инвестициската рамка за Западен Балкан

## Извршно резиме

Инвестициската рамка за Западен Балкан (*WBIF*) пружа финансиска и техничка помош за инвестиции, особено во инфраструктурата, енергетската ефикасност и развојот на приватниот сектор. Тоа е заедничка иницијатива на Европската Унија (ЕУ), меѓународните финансиски институции (МФИ), билатералните донатори и владите од Западен Балкан.

Единствената листа на прокти (ЕЛП) на *WBIF* претставува листа на приоритетни проекти (за добивање техничка помош и инвестициски грантови) коишто земјите од Западен Балкан ги поднесуваат со цел добивање на финансиски средства од *WBIF*, а кои се избираат врз база на специфичен процес на селекција. ЕЛП има за цел да обезбеди економска, ефикасна и ефективна приоритизација и имплементација на проекти од највисоко значење за земјите од Западен Балкан. Оваа публикација ја опфаќа подготовката на ЕЛП, вклучувајќи и тоа како истата се користи како механизам за имплементација на Економскиот и инвестициски план (ЕИП) на ЕУ за Западен Балкан.

Преку *WBIF* се планира да се распределат најмалку 50 отсто, или 3 милијарди евра од новиот Инструмент на ЕУ за реформи и раст на Западен Балкан. Имајќи предвид дека главната цел на овој инструмент е да се забрзаат реформите во земјите од Западен Балкан, се јавува и поголема итност изборот на проекти во рамките на *WBIF* да биде транспарентен, партиципативен и во согласност со правото на ЕУ.

Дополнително, брифингот дава детална анализа на процесот на идентификување, програмирање и приоритизирање на проектите од Единствената листа на проекти во Северна Македонија, како основа за аплицирање за инвестициски проекти на повиците од *WBIF*. Северна Македонија се смета за една од земјите којашто е најнапредна во одредени аспекти на декарбонизацијата и енергетската трансформација, со тоа што има предвидено датум за исфрлање на јагленот, како и изработено Патоказ за праведна транзиција. Меѓутоа, анализата фокусирана на Северна Македонија во овој брифинг укажува на недоследности помеѓу заложбите зацртани во стратешките документи и начинот на кој проектите се проретизираат за добивање на финансирање.

Главниот наод од овој брифинг упатува на тоа дека целиот процес на национално ниво се карактеризира со низа недоследности помеѓу секторите и министерствата, како што се различните методологии за избор на проекти со цел создавање на Единствените секторски листи на проекти (ЕСЛП), каде невозможно е да се сфати на кој начин некои од нив се категоризирани и приоритизирани.

Како резултат на овој неструктуриран и нетранспарентен процес, ЕЛП на Северна Македонија содржи проекти кои се избрани на чисто политичка основа и не се јасно поврзани со приоритетите на државата утврдени во стратегиите, плановите и програмите усвоени од Собранието. Понатаму, ЕЛП несоодветно проретизира проекти кои очигледно би имале висока исплатливост земајќи ги предвид трошоците и придобивките доколку би се имплементирале. На ЕЛП се наоѓаат и проекти кои веќе имаат обезбедено финансирање, но не се спроведуваат поради недостаток на политичка волја и институционален капацитет, што покренува дополнителни прашања во врска со посветеноста на државата кон исполнување на реформите во областите на енергетиката и животната средина.

Сликовит пример е проектот за изградба на регионалниот пат Р1209, делница Тетово - граничен премин со Косово (Призрен), којшто се наоѓа на листата на „зрели“ проекти на најновата ЕЛП на Северна Македонија од 2024, а не беше дел од претходните ЕЛП. Патот би требало да минува низ срцето на националниот парк Шар Планина, за што управителот на националниот парк остро се спротивставува. Овој проект, слично како и други проекти на листата, го има најниското ниво на зрелост (нема никаква проектна документација изготвена во моментот на одобрување на ЕЛП), како и низок резултат за стратешка важност, имено 52,4. Ова повеќе укажува на политичка приоритизација, а не стратешка.

Понатаму, пример за необјасливо рангирање и приоритизирање на проектите во ЕЛП е „зрелиот“ проект „Гасна интерконекција Република Северна Македонија – Република Косово“, рангиран на второто место на листата според нивото на „зрелост“ и стратешка важност за имплементација, иако Косово одлучи да не продолжи понатаму со проектот.

Како резултат на овој нефункционален процес на селекција, најновата ЕЛП на Северна Македонија од 2024 година содржи ни помалку ни повеќе, туку 181 проект, и покрај тоа што државата очигледно нема капацитети да спроведе повеќе од неколку проекти одеднаш. Моментално, 12 проекти се „под имплементација“, но дури и некои од нив се со сериозни задоцнувања.

Не помалку од 73 проекти од вкупно 181 припаѓаат на транспортниот сектор, од кои повеќето се однесуваат на градење патишта, што укажува на огромна интерсекторска неурамнотеженост и неуспех во промовирање на модална промена кон поодржливи видови на транспорт.

На ЕЛП се наоѓаат и инфраструктурни проекти поврзани со фосилни горива кои чинат помеѓу 1,4 и 1,8 милијарди евра. Сепак, само 215 милиони евра се предодредени за повеќе од потребните унапредувања на мрежата, како и два проекта за енергетска ефикасност ограничени на 50 милиони евра, од кои едниот е веќе постоечки проект на Светската банка со веќе исплатени средства од Инструментот за претпристапна помош на Европската комисија (ИПА).

Повеќето од идентификуваните проблеми во ЕЛП на Северна Македонија се блиску поврзани со недостатокот на јасни насоки и барања од страна на *WBIF*, а кои се однесуваат на категоризацијата, приоритизацијата и транспарентноста на процесот. Иако овој брифинг не ги анализира ЕЛП од останатите земји на Западен Балкан, слични ризици постојат и кај нив, бидејќи голем дел од процесот не е институционализиран, а не е ни надгледуван.

Еден од начините да се избегнат ваквите недоследности е вклучувањето на различни засегнати страни во подготовката на ЕСПП, како што се академските институции, граѓанските организации, стопанските комори и релевантните претставници од други институции кои не се директно дел од целните сектори. Сепак, Секторските работни групи (СРГ) коишто се одговорни за формирањето на ЕСПП, или не работат транспарентно, или како во случајот со енергетскиот сектор, не се воопшто ни формирани. Ова би требало прво да се промени.

Со цел да се надминат овие проблематики, Европската комисија мора да ја ажурира методологијата на *WBIF* за создавање на ЕЛП и да бара формирање на СРГ секогаш кога тоа е неопходно, како и соодветно регулирање на нивната работа. Во пракса, ова би значело дека Европската комисија ќе обезбеди усвојување и примена на националната правна регулатива во земјите-кориснички каде

надлежните тела и институции се јасно дефинирани пред да се прифати ЕЛП како алатка за донесување на информирани одлуки за финансирање.

Покрај ова, работата на СРГ треба да биде транспарентна и партиципативна, а изборот на проекти да се врши со вклучување на различни релевантни засегнати страни, со цел да се обезбеди избор на проекти кои се со вистински стратешки приоритети, но и да се избегнат конфликти помеѓу стратешките приоритети на различни сектори. За да се обезбеди ова, неопходно е во СРГ да биде вклучена најмалку академската фела и граѓанските организации, но, исто така, конечната ЕЛП да помине низ соодветна јавна консултација пред да биде испратена на усвојување во Владата.

Постојните ЕЛП треба да се ревидираат преку процес на ажурирање пред да се донесат какви било идни одлуки за финансирање преку *WBIF*. Ова, исто така, ќе доведе до поефикасно и поефективно спроведување на процесот на добивање средства, а веројатно е да го забрза и спроведувањето на проектите и реформите во земјите-кориснички.

Понатаму, зелената компонента на финансирањето во рамки на *WBIF* треба да биде потранспарентна, со појасен акцент на модалната промена во транспортот и поголема поддршка за инвестициите во циркуларната економија, како што се спречување на создавање отпад, повторна употреба, рециклирање и компостирање. Прекин на финансиската поддршка за нови инсталации на фосилни горива на Западен Балкан мора да се случи, вклучувајќи и прекин на обезбедувањето техничка помош или финансирања на проекти за гас, или, пак, на какви било други проекти коишто го продолжуваат животниот век на постојната инфраструктура базирана на фосилни горива. Оттука, неопходно е да се поддржат амбициозните цели за темелно реновирање на зградите, со приоритет на интеграција на топлинските пумпи, и други одржливи технологии засновани на обновливи извори за производство и складирање на електрична енергија и топлина, за да се зголеми уделот на одржливи обновливи извори и да се имплементира заштеда на енергија во различни подсектори.

## Вовед

Целта на Инвестициската рамка за Западен Балкан<sup>1</sup> е да го зголеми капацитетот на земјите-кориснички – Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Северна Македонија, Србија и Црна Гора – да финансираат во стратешки инфраструктурни и други приоритетни инвестиции во согласност со приоритетите за пристапување кон ЕУ и националните стратегии.

Основана во 2009 година како заедничка иницијатива на ЕУ, финансиските институции, билатералните донатори и земјите-кориснички, ги вклучува и Европската комисија (ЕК), Банката за развој при Советот на Европа (СЕВ), Европската банка за обнова и развој (ЕБОР), Европската инвестициска банка (ЕИБ), Германската развојна банка (*KfW*), Групацијата на Светска банка (СБ) и Француската агенција за развој (ФАР).

*WBIF* финансира подготовка и имплементација на инфраструктурни проекти преку грантови од Инструментот за претпристапна помош на Европската комисија за Западен Балкан<sup>2</sup> и 20

<sup>1</sup> WBIF, [Инвестициска рамка за Западен Балкан](#), *WBIF*, пристапено на 5 мај, 2024.

<sup>2</sup> Европска комисија, [Инструмент за претпристапна помош на ЕУ за Западен Балкан](#), *Европска комисија*, пристапено на 5 мај, 2024.

билатерални донатори<sup>3</sup>, комбинирани со кредити обезбедени од шесте горенаведени финансиски институции и национално финансирање на земјите-кориснички.

Обезбедува финансии и техничка помош за инвестиции во рамките на следните инвестициски приоритети:<sup>4</sup>

- транспорт,
- чиста енергија,
- животна средина и клима,
- дигитална иднина, и
- приватен сектор и човечки капитал.

Поради улогата којашто *WBIF* ја има во распределбата на средствата на ЕУ во рамките на ИПА, вклучувајќи ги и 9-те милијарди евра доделени во рамки на Економскиот и инвестициски план за 2020 година<sup>5</sup>, како и најмалку половина од 6-те милијарди евра од Инструментот за реформи и раст на Западен Балкан<sup>6</sup>, од исклучителна важност е да ги приоритизира најважните стратешки проекти кои придонесуваат за еколошки, социјално одржлив и отпорен развој на земјите-кориснички.

Услов за користење на средствата од *WBIF* е земјите-кориснички од Западен Балкан да воспостават систем на селекција и приоритизација на стратешките инфраструктурни проекти согласно усвоена методологија на *WBIF*. Ова треба да обезбеди користење на националните и меѓународните финансии на најефикасен, ефективен и транспарентен начин.

Овој брифинг го опишува процесот на селекција и приоритизација на проекти во рамките на *WBIF* и испитува како истиот функционира во реалноста, осврнувајќи се кон Северна Македонија како предмет на подетално истражување. Понатаму, содржи и препораки насочени кон остварување на потребните промени со цел најрелевантните, најостварливите и стратешки важните проекти да се избираат на еден транспарентен и отчетен начин.

---

<sup>3</sup> WBIF, [Билатерални донатори на WBIF](#), *WBIF*, пристапено на 5 мај, 2024.

<sup>4</sup> WBIF, [Водич за инструментот Инвестициска рамка за Западен Балкан](#), *WBIF*, март, 2020.

<sup>5</sup> WBIF, [Економски и инвестициски план на ЕУ за Западен Балкан](#), *WBIF*, пристапено на 3 мај, 2024.

<sup>6</sup> Европска комисија, [Нов план за раст за Западен Балкан](#), пристапено на 12 јули, 2024.



## Управување со *WBIF* и Единствената листа на проекти

### Структура и управување со *WBIF*

Операциите поврзани со грантовите се одобруваат и надгледуваат од Управниот комитет на *WBIF* (*WBIF SC*) и се подготвуваат и следат од страна на Проектната група на финансиери (ПГФ). Административната, техничката и логистичката поддршка ја пружа Секретаријатот на *WBIF*.

Управниот комитет го сочинуваат Европската комисија, Собранието на контрибутори (сите контрибутори од Европскиот заеднички фонд за Западен Балкан)<sup>7</sup> и горенаведените шест финансиски институции. Се состануваат двапати годишно, во јуни и декември, а задачите им вклучуваат одобрување на подобни апликации за доделување на грант. Набљудувачи се: земјите-приматели, земјите-членки на ЕУ кои не придонесуваат во Заедничкиот фонд, членките на Инструментот за развој на претпријатијата и иновации за Западен Балкан (*WB EDIF*) кои не се вклучени како членови на Управниот комитет на *WBIF* и други експертски тела.

Членовите на ПГФ се Европската комисија и шесте финансиските институции, додека билатералните донатори, земјите-членки на ЕУ и земјите-кориснички се информираат за работата на ПГФ. И тие се состануваат двапати годишно, но во мај и ноември. Тие се одговорни за техничкиот скрининг и проценката на сите барања за финансиска поддршка, како и давање препораки до Управниот комитет за одобрување и следење на спроведувањето на операциите поврзани со грантовите.

Управниот комитет вообичаено организира два повика за доставување апликации за техничка помош и еден повик за инвестициски грантови годишно, а проектните апликации ги оценува ПГФ.

### Рамка на Националниот инвестициски комитет (НИК)

*WBIF* има создадено структура за селекција на проекти за аплицирање за техничка помош и инвестициски грантови, која подразбира составување на Единствена листа на проекти (ЕЛП) на стратешки инвестициски проекти во приоритетните сектори на *WBIF* од страна на земјите-кориснички. Ова се нарекува рамка на Националниот инвестициски комитет (НИК).

Националните ИПА координатори (НИПАК) се национални тела и служат како контакт точки во земјите-кориснички надлежни за координација и следење на помошта од ЕУ од сите пет ИПА компоненти (категории во коишто може да се аплицираат проекти).<sup>8</sup>

НИПАК е од суштинско значење за координирање со сите релевантни чинители во процесот на развивање на ЕЛП, како што се НИК, ресорните министерства, министерството за финансии, јавните и комуналните претпријатија, локалните власти, приватниот сектор, граѓанските организации итн. Со НИК најчесто претседава вице-премиерот или министерот за финансии на земјата-корисник, кои

<sup>7</sup> *WBIF*, [Водич за инструментот Инвестициска рамка за Западен Балкан](#).

<sup>8</sup> EUR-Lex, [Регулатива за имплементација на Европската комисија \(ЕУ\) 2020/891 од 26 јуни 2020 година со која се менува Регулативата за спроведување \(ЕУ\) бр. 447/2014](#), EUR-Lex, 26 јуни, 2020.

се одговорни да ја одобрат конечната ЕЛП. НИК има Технички секретаријат (ТС на НИК) надлежен за подготовка и испраќање на ЕЛП за одобрување од страна на НИК.

Работата на НИК е поделена на три нивоа. Првото ниво е составено од високо рангирани постојани членови, од релевантни министерства и претставници од Владата. Тие координираат со активностите поврзани со подготовката на ЕЛП, разгледуваат различни можности за финансиска поддршка и ги презентираат плановите за реализација на проектите пред развојните партнери по усвојување на ЕЛП од Владата.

Второто ниво на НИК, или техничката работна група, е основното оперативно тело кое го формулира, промовира и надгледува спроведувањето на секторскиот пристап од идејно решение во пракса. Се состои од претседавач, членови и заменици членови од соодветните тела и институции, како што се претставници од Министерството за финансии (МФ), Кабинетот на премиерот итн.

Третото ниво го сочинуваат работните групи за програмирање на проекти во секторите: транспорт, животна средина, енергетика и општествен сектор (образование, здравство, култура и правосудство) надлежни за оперативно спроведување на процесот на програмирање проекти, создавање на ЕСПП и давање повратни информации до повисоките нивоа. Секторските работни групи се формираат во рамките на ресорните министерства и се состојат од контакт точки на релевантните министерства за соработка со ТС на НИК, крајните корисници - локалните власти, државните претпријатија, агенциите итн., претставници од граѓанските организации и други релевантни засегнати страни. Тие се од суштинско значење за планирање, спроведување и следење на секторските политики, програмирање на помошта од ЕУ и координација на донаторите.

Рамката на НИК и секторскиот пристап се наменети да обезбедат дека создавањето на ЕЛП е во согласност со националните стратегии, како и дека постои дијалог помеѓу различните сектори за поефикасно и поефективно искористување на средствата.

Претставници од Делегацијата на Европската Унија (ДЕУ), претставници од МФИ, како и претставници на билатералните донатори активни во земјата-корисник, можат да присуствуваат на состаноците на сите нивоа на НИК.

Како што е наведено на веб-страницата на Секретаријатот за европски прашања (СЕП) на Северна Македонија,<sup>9</sup> главните елементи на рамката на НИК се следните:

- **Национална и највисока политичка сопственост** што треба да се демонстрира со периодична ратификација и поднесување на Единствената листа на проекти од страна на НИК до релевантните тела (ДЕУ, *WBIF*, финансиските институции, итн.) за понатамошно процесирање;
- **Транспарентност** која мора да се покаже преку структурирана обработка на проектите низ процесот на создавање на листите на проекти во кои се вклучени клучните засегнати страни на национално ниво. Ресорните министерства се одговорни за подготовка на ЕСПП

<sup>9</sup> Секретаријат за Европски прашања на Северна Македонија, [Национален инвестициски комитет \(НИК\)](#), Секретаријат за Европски прашања на Северна Македонија, пристапено на 28 јуни, 2024.

користејќи методологија која го зема предвид процесирањето на протоколот на проекти, структурираното вреднување на поставените приоритети, одлуките донесени во текот на процесот, како и за време на консултациите со други актери, како што се МФ и ДЕУ, финансиските институции, итн.;

- **Приоритизација на две нивоа:** (1) на ниво на ресорни министерства, каде што се приоритизираат проекти во ЕСПП, и (2) на ниво на НИК/МФ, каде што сите ЕСПП се спојуваат во ЕПП. Приоритетите мора да бидат усогласени со националните, како и приоритетите на ЕУ (стратешки документи на државата, договори за партнерство итн.);
- **Структурирана вклученост на Европската комисија и финансиските институции на две нивоа:** (1) во моментот на релативна зрелост на ЕСПП на ниво на ресорните министерства, и (2) во моментот на ратификација на ЕПП на ниво на НИК/МФ или премиерско ниво.

### Процес на создавање на Единствената листа на проекти

За да се развие ЕПП со проекти кои ги исполнуваат и националните и стандардите на ЕУ, локалните и националните власти треба да ја следат методологијата од осум чекори предложена во 2015 година<sup>10</sup> од страна на Координативната канцеларија на МФИ (*IFICO*), давател на услуги најмен и финансиран од страна на Европската комисија. Согласно документот, следниве чекори се неопходни предуслови за конкретен проект да биде вклучен во Единствената листа на проекти.

#### 1. Идентификување на листа на релевантни проекти по ресорни министерства

Првиот чекор предвидува идентификување на важни инфраструктурни проекти кои ја поттикнуваат реализацијата на секторските стратегии или националните/регионалните програми за социо-економски развој. Проектните идеи генерирани од крајните корисници и базите на податоци на ресорните министерства, како и проектите што ги поддржуваат националните стратешки акциски планови и мастер планови, се земени предвид при процесот на приоритизација.

Идентификуваните проекти се очекува да се спроведат во рок од најмалку 7, а по можност 10 години, и не треба да вклучуваат само нови проекти, туку и оние кои се во подготовка или имплементација, поради нивното влијание врз фискалниот простор и капацитетите за задолжување на земјата-корисник.

#### 2. Стратешка проценка на важност (СПВ) од страна на СРГ

По прибирањето на предложените проектни идеи по сектори, ресорните министерства доставуваат Образец за идентификување на проектите (*PIF*) до соодветните СРГ по сектори.

Како што е наведено во методологијата „*Стратешката релевантност на секој проект треба да ја оцени СРГ согласно усогласеноста, конзистентноста и кохерентноста со критериумите на*

<sup>10</sup> WBIF, [Методологија на IFICO за селекција и приоритизирање на инфраструктурни проекти](#), WBIF, 22 мај, 2015.

општите и целите на секторските политики и/или исполнувањето на целите на секторот дефинирани во (секторските) стратешки документи.”

### 3. Класификација на проекти во прелиминарни ЕСЛП дефинирани од страна на СРГ

Секоја секторска работна група има одговорност да ги избере најрелевантните проекти врз основа на нивната стратешка релевантност, да подготви ЕСЛП, и да ја достави истата до ТС на НИК со цел да изврши проверка на зрелоста на секој проект.

### 4. Класификација на проекти согласно зрелоста во прелиминарните ЕСЛП од страна на ТС на НИК

ТС на НИК спроведува проверка на зрелоста на секој проект во ЕСЛП врз основа на информациите дадени во проектните профили класифицирани согласно следниот статус на зрелост:<sup>11</sup>

- Група 1 – Подготвен за тендер и реализација на инвестициите
  - Група 1а – Подготвена техничка документација, спремен за подготовка на тендер или учество на тендер;
  - Група 1б – Подготовката на техничката документација е во тек и ќе биде спремен за учество на тендер кога ќе биде готова, или недостасуваат некои конечни одобренја/дозволи.
- Група 2 – Подготвен за подготовка на техничка документација
  - Група 2а – Проекти со подготвена просторно-планска документација со обезбедени предуслови за откуп на земјиште;
  - Група 2б – Проекти со некомплетна просторно-планска документација каде што сè уште се чека да се исполнат предусловите за откуп на земјиште.

### 5. Утврдување на извори на финансирање

ТС на НИК се вклучува во формални преговори со Министерството за финансии, НИПАК, МФИ и други донатори за да се договорат за финансиска поддршка на поединечни проекти од листата, како и за достапниот фискален простор за истите.

### 6. Консолидирање на сите ЕСЛП во ЕЛП од страна на ТС на НИК

По утврдувањето на изворите на финансирање, ТС на НИК заедно со Министерството за финансии и НИПАК ја создаваат ЕЛП.

### 7. Усвојување на ЕЛП од страна на НИК/Владата

Конечната ЕЛП се доставува до НИК за ратификување и во зависност од статусот на НИК во земјата-корисник, можно е потоа да оди на одобрување до Владата.

<sup>11</sup> Сепак, имајте предвид дека како што е објаснето подолу, Северна Македонија поради некоја причина не го користи овој систем на рангирање.

## 8. Подготовка/спроведување на проектот

По усвојувањето на ЕЛП од страна на Владата на земјата-корисник, проектна апликација може да се поднесе во секој момент кога има соодветен отворен повик од страна на *WBIF*. Процесот на аплицирање во рамки на *WBIF* е ист и за техничка помош и за инвестициски грантови, но, циклусите на аплицирање се разликуваат во однос на барањата за подобност, зачестеноста и временскиот период. Секоја проектна апликација поминува низ следниве чекори при аплицирање за обезбедување на финансирање:

Чекор 1 - Повик за предлози;

Чекор 2 - Подготовка и поднесување на проектни апликации;

Чекор 3 - Поддршка од водечката МФИ;

Чекор 4 - Скрининг на проектот од страна на Европската комисија;

Чекор 5 - Проценка на проектот од страна на партнерските финансиски институции;

Чекор 6 - Преглед и препорака на финансиската група на партнери;

Чекор 7 - Одобрување од Управниот комитет.

Апликацијата за техничка помош или грант треба да биде придружена со официјално писмо со позитивно мислење од Министерството за финансии, за можноста за јавно задолжување за дадениот инвестициски проект, бидејќи таквите грантови се поврзани со заеми од МФИ. Исто така, инвестицискиот проект треба да биде поддржан од МФИ или развојна банка, вклучена во преговорите.

## Студија на случај за Единствената листа на проекти на Северна Македонија

Во Северна Македонија, Националниот инвестициски комитет и Единствената листа на проекти<sup>12</sup> со вкупно 120 проекти, за првпат беа формирани во 2015 година.

ЕЛП беше предмет на ревизија четири пати досега. Во 2018, листата беше ревидирана за да се усогласи со работната програма на Владата на РСМ за 2017-2020.<sup>13</sup> Во 2020 година, со усвојувањето на ЕИП за Западен Балкан, се изврши уште една ревизија.<sup>14</sup> Во 2022 година, беше повторно ревидирана и содржеше вкупно 162 инвестициски проекти.<sup>15</sup> Во мај, 2024, листата контроверзно –

---

<sup>12</sup> Секретаријат за европски прашања на Северна Македонија, [Единствена листа на проекти на Северна Македонија формирана за прв пат во 2015 година](#), Секретаријат за европски прашања на Северна Македонија, пристапено на 27 август, 2024.

<sup>13</sup> Ревизијата на ЕЛП направена во 2018 година не е достапна онлајн.

<sup>14</sup> Секретаријат за европски прашања на Северна Македонија, [Единствена листа на проекти на Северна Македонија ревидирана во 2020 година](#), Секретаријат за европски прашања на Северна Македонија, пристапено на 27 август, 2024.

<sup>15</sup> Секретаријат за европски прашања на Северна Македонија, [Единствена листа на проекти на Северна Македонија ревидирана во 2022 година](#), Секретаријат за европски прашања на Северна Македонија, пристапено на 27 август, 2024.

повторно беше ажурирана.<sup>16</sup> Ревизијата е направена по парламентарните избори и за време на техничкиот мандат на владата во заминување. Листата сега содржи 181 проект.

Процесот на создавање на ЕЛП за 2022 година во Северна Македонија е опишан во извештајот<sup>17</sup> објавен на 23 декември, 2022 година од страна на Државниот завод за ревизија на Северна Македонија. Ги опфаќа постапките за добивање на инвестициски грантови во периодот 2015-2022 година, како и постапките за добивање на техничка помош во периодот 2019-2022 година.

Во периодот од 2009 до 2022 година, Северна Македонија аплицирала на сите 28 повици за техничка помош, како и на сите седум 7 повици за инвестициски грантови. Според податоците објавени на веб-страницата на *WBIF*, од 2009 година, инструментот поддржал инвестиции проценети на 3 милијарди евра<sup>18</sup> во јавниот сектор на Северна Македонија, вклучувајќи и договори за кредити од 900 милиони евра. Државата има добиено 48 грантови вкупно вредни 486,5 милиони евра за техничка помош и инвестициски кофинансирања. Помошта од ЕУ ИПА грантовите канализирана преку *WBIF* изнесува 466,3 милиони евра и опфаќа техничка помош и инвестициски проекти.

### Надлежни тела и институции на Северна Македонија во рамките на НИК

Во јули 2015 година Владата на Северна Македонија донесе решение за формирање на Национален инвестициски комитет.<sup>19</sup> Владата на Северна Македонија за првпат назначи национален ИПА координатор за управување со фондовите на ЕУ (ИПА II) – вицепремиер за европски прашања и заменик национален ИПА координатор – министер за надворешни работи во октомври 2015 година.<sup>20</sup>

Надлежностите на НИПАК се дефинирани со регулативата на ЕУ за ИПА II и ИПА III, Рамковниот договор со ЕУ кој е ратификуван со закон, како и со Уредбата за ИПА II.

ТС на НИК, во име на НИПАК, заедно со Министерството за финансии, е надлежната институција за подготовка и следење на ЕЛП. Во Северна Македонија, ТС на НИК го претставува Секретаријатот за европски прашања (СЕП) формиран како посебна стручна служба на Владата на Северна Македонија регулирана со Законот за Влада на Северна Македонија.<sup>21</sup>

Секретаријатот за европски прашања во име на Владата на Република Северна Македонија и НИПАК, кој е поддржан од Техничкиот секретаријат на НИПАК – Сектор за координација на европски фондови и друга странска помош, заедно со Секторот за меѓународни финансиски односи и

<sup>16</sup> Секретаријат за европски прашања на Северна Македонија, [Единствена листа на проекти на Северна Македонија ревидирана во мај 2024 година](#), Секретаријат за европски прашања на Северна Македонија, пристапено на 27 август, 2024.

<sup>17</sup> Државен завод за ревизија на Северна Македонија, [Процес на добивање и користење на средства од инструментот Инвестициска рамка на Западен Балкан - WBIF](#), Државен завод за ревизија на Северна Македонија, декември, 2022.

<sup>18</sup> WBIF, [Северна Македонија](#), *WBIF*, пристапено на 27 мај, 2024.

<sup>19</sup> Решение бр. 42-7457/1 објавено на 14.07.2015 год.

<sup>20</sup> Решение бр. 42-9777/2 објавен во [Службен весник бр.183 од 22.10.2015 година](#).

<sup>21</sup> Влада на Северна Македонија, [Закон за Влада на Северна Македонија](#), Влада на Северна Македонија, 1 јуни, 2019 година.

управување со јавен долг при Министерството за финансии, координира со целиот процес на инвестициски проекти финансирани преку МФИ и развојните банки.

Релевантните министерства и институции ги идентификуваат планираните и тековните инвестициски проекти во рамките на приоритетните области на *WBIF*. Оваа листа ја одобрува Владата на РСМ и ја ратификува првото ниво на НИК, а претставува основа за поднесување барања за техничка помош и инвестициски грантови. Само проекти кои се наоѓаат на ЕЛП и се поддржани од НИК може да се предложат за кофинансирање со инвестициски грант од *WBIF*.

## Секторски работни групи во Северна Македонија

Имајќи предвид дека СРГ ја подготвуваат прелиминарната листа на приоритетни проекти кои треба да ги исполнат целите дефинирани во стратешките документи преку проценка на нивната стратешка релевантност, од најголема важност е нивната работа да биде транспарентна и партиципативна. Инцијалниот процес на идентификување и избор на проекти, направен во рамките на овие групи, ја поттикнува приоритизацијата на инвестициите во големи инфраструктурни проекти кои можат да влијаат врз севкупниот развој на секторите, и како таков, треба да биде предмет на проверка и од претставници од академската заедница, граѓанските организации, како и од другите ресорни министерства.

Поради секторскиот пристап на програмирање на помошта во ИПА II, во Северна Македонија, во март 2015 година со одлука донесена на 65. седница на Владата на Северна Македонија се формираа осум СРГ.<sup>22</sup> Сепак, според извештајот на Државниот завод за ревизија, за програмирање на помошта во ИПА II, беа формирани дополнителни четири секторски работни групи во наредните неколку години. Меѓутоа, отсуствува референца во врска со одлуката за проширување на бројот на СРГ. Дванаесетте СРГ се засноваат на тематските приоритети за помош наведени во Анекс II од Регулативата (ЕУ) бр. 231/2014 за воспоставување Инструмент за претпристапна помош (ИПА II)<sup>23</sup>, но прилагодени со цел да одговараат на распределбата на надлежностите меѓу ресорните министерства. Првичната идеја беше тие да бидат координирани од Секретаријатот за европски прашања, но подоцна координацијата ја преземаа ресорните министерства. Ресорните министри беа назначени за претседавачи на СРГ за да се подигне нивото и напорите на релевантните институции во спроведување на секторскиот пристап на програмирање. Така, секоја СРГ има еден или повеќе претседавачи (ресорен министер или повеќе ресорни министри кога е неопходно), копретседавач (шеф за соработка во Делегацијата на ЕУ во Република Северна Македонија) и членови. Членовите се претставници од релевантни институции, донаторската заедница, странските амбасади и граѓанското општество.

<sup>22</sup> Фондација Отворено општество - Македонија, Центар за европски стратегии – Евротинк, Реактор - Истражување во акција, и Центар за граѓански комуникации, [Извештај во сенка од следењето на работата и ефектите на секторските работни групи за периодот јануари 2019-февруари 2020](#), Фондација Отворено општество - Македонија, 2020.

<sup>23</sup> Европска Унија, [Регулатива \(ЕУ\) бр. 231/2014 на Европскиот парламент и на Советот од 11 март 2014 година за воспоставување на Инструмент за претпристапна помош \(ИПА II\)](#), *EUR-Lex*, 11 март, 2014.

12-те СРГ и водечките институции се следните:

1. Реформи во јавната администрација (водечка институција: Министерство за информатичко општество и администрација);
2. Управување со јавните финансии (Министерство за финансии);
3. Правда (Министерство за правда);
4. Внатрешни работи (Министерство за внатрешни работи);
5. Конкуренција и иновации (Влада на Северна Македонија - вицепремиер одговорен за економски работи);
6. Земјоделство и рурален развој (Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство);
7. Транспорт (Министерство за транспорт и врски);
8. Животна средина и климатска акција (Министерство за животна средина и просторно планирање);
9. Образование, вработување и социјални политики (Министерство за труд и социјална политика и Министерство за образование); и
10. Регионален и општествен развој (Министерство за локална самоуправа);
11. Интеграција на Ромите (Министер без ресор одговорен за ромски прашања и Министерство за труд и социјална политика);
12. Здравство (Министерство за здравство).

Главниот мандат на СРГ е да го координираат програмскиот аспект на ИПА на национално ниво.

Извештај на Фондацијата Отворено општество за секторските работни групи ИПА II<sup>24</sup> во Северна Македонија открива дека функционалноста, ефективноста, транспарентноста, општата динамика и работната динамика во голема мера се разликуваат кај поединечните СРГ. Исто така, става особен фокус на проценката на вклученоста на граѓанските организации во секторските работни групи како важен принцип за успешно функционирање на секторскиот пристап.

Според извештајот, во 2019 година сите СРГ одржале вкупно 14 пленарни седници со учество на граѓански организации, додека останатите нивоа во рамките на СРГ одржале повеќе од 200 состаноци во текот на годината. Така, се утврдува дека *„она што недостига е присуството на граѓанските организации на техничките состаноци каде што се подготвуваат документите и програмирањето, со цел да дадат суштински предлози, додека нивното учество е обезбедено на*

---

<sup>24</sup> Фондација Отворено општество - Македонија, Центар за европски стратегии – Евротинк, Реактор - Истражување во акција, и Центар за граѓански комуникации, [Извештај во сенка од следењето на работата и ефектите на секторските работни групи за периодот јануари 2019-февруари 2020.](#)



*пленарните состаноци каде што се презентираат документите во финална фаза, кои потоа ретко подлежат на промени“.*

Понатаму се вели дека „иако повеќето деловници на секторските работни групи препорачуваат релевантните документи да се испратат 14 дена однапред, за дел од состаноците работните документи и агендата беа испратени непосредно пред состанокот, па претставниците на граѓанските организации не беа во можност темелно да се подготват и да дадат конструктивен придонес на самите состаноци“.

Затоа, извештајот препорачува воспоставување годишни планови на активности за секоја СРГ, вклучително и вложување напори за унапредување на квалитетот, како и пристапот до релевантни информации и документи, со цел да се обезбеди транспарентна и отворена работа.

Како одговор на нашите барања за пристап до информации од јавен карактер, само Министерството за транспорт и врски потврди дека за програмирање на проекти во ЕСЛП ги користат постоечките секторски работни групи во рамките на националната ИПА програма формирана во рамките на Министерството, додека посебна СРГ во рамките на приоритетните области на *WBIF* не е воспоставена. Во однос на членовите на СРГ за проекти поврзани со транспортот, Министерството за транспорт и врски тврди дека покрај членовите кои се вработени во Министерството, има членови и од други релевантни институции, меѓу кои и Делегацијата на Европската Унија во Република Северна Македонија, како и претставници од МФИ, како што се ЕБОР, ЕИБ и Светската банка. Во зависност од темата на состаноците, се покануваат и претставници од релевантни граѓански организации.

Од Министерството за животна средина и просторно планирање одговорија дека *посебна работна група во рамки на Министерството за животна средина и просторно планирање не постои*, но исто така не даде јасен одговор дали како замена се користи СРГ за ИПА програмирање. Според нивниот одговор, невозможно е да се заклучи дали граѓанските организации се вклучени на состаноците поврзани со подготовката на ЕСЛП.

СРГ за енергетика не била предвидена во рамките на 12-те СРГ за програмирање на помошта во ИПА II, што значи дека за разлика од останатите ресорни министерства, Министерството за економија требало да формира таква СРГ согласно процедурите за формирање на ЕСЛП. Таква група досега не е оформена, што беше потврдено од страна на Министерството за економија во одговорот на нашето барање за пристап до информации од јавен карактер. Дополнително, тие одговорија дека вработените во енергетскиот сектор при Министерството директно комуницираат со надлежните лица во јавните претпријатија од државна сопственост, како А.Д. ЕСМ, А.Д. МЕПСО и А.Д. НОМАГАС и не се консултираат со никој друг во однос на ЕСЛП, како на пример со Стопанската комора на Северна Македонија, граѓанските организации, академската фела и други релевантни чинители. Ова укажува на јасен недостаток на транспарентност во однос на проектите од областа на енергетиката избрани да бидат дел од ЕСЛП, којшто ги спречува сите други засегнати страни во секторот да се вклучат во процесот и да ја понудат својата стручност.

Дополнително, во овој процес на селекција на проекти недостасува меѓусекторската компонента кај сите СРГ којшто може да предизвика конфликти помеѓу различни приоритетни области.

## Различни министерства, различни методологии

Во јули 2015 година со заклучок на Владата беше усвоена Методологијата предложена од Европската Унија за идентификување, подготовка и избор на секторски инфраструктурни инвестициски проекти во земјите од Западен Балкан.<sup>25</sup> Сепак, во извештајот на Државниот завод за ревизија се посочува дека заклучокот за усвојување на методологијата не произлегува од националното законодавство и како таков нема правно обврзувачки статус, иако земјите-корисници се обврзани да го искористат за исполнување на условите за добивање на средства преку *WBIF*.

Понатаму, во извештајот на Државниот завод за ревизија се тврди и дека во 2015 година, за управување со средствата од ИПА II, донесена е Уредба<sup>26</sup> од Владата за помошта што е под индиректно управување од корисникот, односно националната ИПА, но отсуствува регулатива за хоризонталната и регионална помош од ИПА, т.е. регионалната ИПА, управувана директно од ЕК и индиректно од МФИ. Ваквото постоење на Уредба која го регулира само индиректното управување на корисникот во националната ИПА придонесува за нецелосна правна рамка за помошта што ја добива од ЕУ преку инструментот *WBIF*.

Министерството за животна средина и просторно планирање ја користи истата методологија за избор и приоритизирање на инфраструктурни проекти одобрени од Координативната канцеларија на меѓународните финансиски институции (*IFICO*). Сепак, методологиите за транспортниот и енергетскиот сектор се различни и датираат од 2010 и 2015 година, соодветно (види Анекс I за детално објаснување на методологиите).

Доколку ја погледнеме последната ревидирана ЕЛП на Северна Македонија, евидентно е дека употребата на различни методологии во различни сектори резултира со различни резултати за стратешката важност на проектите во ЕЛП кои се неспоредливи. Ова го отежнува разбирањето за релативната стратешка важност на проектите, како и за тоа кој е приоритетот на нивно спроведување низ секторите.

Иако во ЕЛСП проектите се поделени по фази („во имплементација“, „зрели“ и „незрели“), класификацијата на проектите според степенот на зрелост не е направена согласно методологијата на *WBIF* (во форма на 1а, 1б, 2а, 2б), па нејасно е какви критериуми всушност се користат за да се класифицираат проектите по горенаведените фази.

Оттука, ЕЛП е збир од листи на поединечни сектори каде што проектите се рангирани и бодувани, но отсуствува нивна приоритизација во однос на приоритетниот сектор, ограничениот фискален простор, енергетската криза итн. Оттука, во ЕЛП, составена од 181 проект, отсуствува јасно приоритизирање, категоризација и рангирање, што може да предизвика Северна Македонија да аплицира за финансиски средства до *WBIF* за проекти кои не се ниту стратешки важни, ниту „зрели“.

<sup>25</sup> Решение бр. 11-78/93 објавено на 16.07.2015 г.

<sup>26</sup> Влада на Република Северна Македонија, [Уредба за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите во рамките на системот за индиректно управување со Инструментот за претпристапна помош \(ИПА II\)](#), објавена во Службен весник 54 на 21 март, 2015 година; Влада на Република Северна Македонија, [Уредба за изменување и дополнување на Уредбата за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите во рамките на системот за индиректно управување со Инструментот за претпристапна помош \(ИПА II\)](#), објавена во Службен весник 90 на 23 април, 2021 година.

Ова влијае врз ефикасноста на процесот на искористување на средства преку *WBIF*, а може да доведе и до губење на грант средствата поради предолго времетраење на процесот на имплементација. Доколку проектите не се завршат или не се започне со реализација во предвидениот рок, постои ризик за промоторите на проектот од губење на грант средствата или плаќање на пенали од државниот буџет за непочитување на проектните договори.

Моментално, сите ЕСП едноставно се споени во еден *PDF* документ којшто ја претставува националната ЕСП. Оттука, методологијата за селекција на проекти на национално ниво којшто е неопходно да се усвои, а со која ќе бидат приоритизирани проекти во ЕСП врз база на нивната стратешка важност и стапка на зрелост, воедно земајќи ги предвид социо-економските влијанија, фискалниот простор и усогласеноста со националните стратешки цели, би разјаснила кои проекти всушност треба да се имплементираат. Ваквата проценка, исто така, треба да доведе до исклучување на проекти кои не се ниту економски, ни еколошки остварливи, со што ќе се проектираат помал број на проекти во ЕСП, вредни за финансирање и со реален рок на спроведување за 7 до 10 години. Предлогот да се ограничи бројот на проекти во ЕСП во рамките на еден сектор, исто така, би им помогнало на надлежните органи да го насочат фокусот кон предлагање и давање приоритет на проекти кои најмногу придонесуваат за социо-економскиот развој на земјата.

Во моментот се спроведуваат 12 инвестициски проекти во вкупна вредност од околу 1 милијарда евра.<sup>27</sup> Како што е наведено во извештајот на Државниот завод за ревизија, анализата на месечните извештаи за мониторинг за Северна Македонија од страна на *IFICO* (кои не се јавно достапни) покажува дека за повеќето проекти, инвестицијата не е ни започната, договорите за грантови не се склучени и постои застој во однос на планираната динамика на реализација.

## Проценка на Единствената листа на проекти на Северна Македонија

Првата ЕСП беше подготвена и усвоена во 2015 година. Досега имаше четири ревизии на листата – во 2018, 2020, 2022 и 2024 година. Последната ревизија на ЕСП на Северна Македонија<sup>28</sup> беше усвоена за време на техничкиот мандат на владата во заминување во мај 2024 година и последователно објавена на веб-страницата на Секретаријатот за европски прашања. Досега не се организирале никакви јавни консултации во однос на оригиналната ЕСП или на која било од нејзините ревизии.

Во ЕСП се вклучени следниве сектори:

- Транспорт,
- Енергија,
- Животна средина,
- Човечки капитал,

<sup>27</sup> *WBIF*, [Инвестиции](#), *WBIF*, пристапено на 12 јуни, 2024.

<sup>28</sup> Секретаријат за европски прашања на Северна Македонија, [Единствена листа на проекти на Северна Македонија ревидирана во мај 2024 година](#).

- Вработување и социјални политики, и
- Дигитализација.

181 проект од ЕЛП од 2024 се поделени по секторите на следниов начин:

- 73 проекти од транспортниот сектор во вредност од околу 6,3 милијарди евра,
- 43 проекти од енергетскиот сектор во вредност од околу 3,7 милијарди евра,
- 31 проект од секторот животна средина во вредност од околу 960 милиони евра,
- 11 проекти од секторот човечки капитал во вредност од околу 660 милиони евра,<sup>29</sup>
- 19 проекти од секторот вработување и социјални политики во вредност од околу 330 милиони евра, и
- 4 проекти за дигитална поврзаност во вредност од околу 143 милиони евра.

Подолу се наоѓа подетална анализа на проектите од секторите енергетика, транспорт и животна средина.

Анализата е фокусирана на овие три сектори бидејќи, иако некои од проектите кои спаѓаат во секторите човечки капитал, социјална политика и дигитално поврзување се, исто така релевантни, предмет на наш интерес се проектите тесно поврзани со имплементацијата на Зелената агенда за Западен Балкан, процес којшто внимателно го следиме.

### **Сектор за транспорт (вкупно 73 проекти)**

Вкупно 73 проекти од транспортниот сектор може да се најдат на ЕЛП на Северна Македонија, ревидирана во 2024 година. Од нив, 25 се во фаза на спроведување, 32 се сметаат за зрели и 16 се класифицирани како незрели (подразбира отсуство на општа проектна документација).

Од 25-те проекти за транспорт во фаза на спроведување, 20 се однесуваат на изградба или обнова на автопати или други патишта, а само четири се за железнички транспорт. Преостанатиот проект се однесува на проектна документација на мултимодален јазол во близина на главниот град.

Од 32 проекти кои се сметаат за зрели, 23 се поврзани со изградба или обнова на автопати или други патишта, седум со железничкиот транспорт, а останатите со безбедносна опрема и решенија базирани на информатичката технологија. Исто така, важно е да се забележи дека шест од седум проекти за железници се во втората половина од листата на зрели проекти, со значително пониски оценки за стратешка важност од повеќето проекти за патишта.

Како функционира рангирањето и приоритизацијата на проектите е, исто така, нејасно бидејќи, на пример, обезбедено е финансирање за зрелиот проект од листата за транспортни проекти

---

<sup>29</sup> 9-те проекти кои се наоѓаат на листата на секторот здравство се повторуваат од листата на секторот човечки капитал, која ги вклучува истите девет, плус уште два проекта. Оттука, листата на здравствениот сектор не се зема предвид при пресметка на вкупните и секторските проекти.

„Изградба на нова автопатска делница А2 Букојчани – Кичево“, иако се наоѓа кон крајот на истата со прилично ниска оценка на стратешка релевантност од 67,6 и ниво на зрелост – 2.

Дополнително, многу скандалозен проект се појавува директно на листата на зрели проекти од секторот за транспорт што го немаше во претходните ЕЛП „Изградба на регионален пат Р1209, делница Тетово – граничен премин со Косово (Призрен)“. Станува збор за проект кој треба да минува низ срцето на Националниот парк Шар Планина и на кој силно се противи управителот на националниот парк. Овој проект, слично како и други проекти на листата, има најниско ниво на зрелост – 1 (нема никаква проектна документација подготвена во моментот на одобрување на ЕЛП), како и многу ниска оценка за стратешка релевантност од 52,4, а сепак се наоѓа на листата на зрели проекти. Ова укажува на политичка приоритизација, наместо стратешка.

Во ЕЛП, листата на незрели проекти од транспортниот сектор дава информации само за тоа што може да се претпостави дека е утврдениот извор на грант и кредит, без да понуди какви било други информации во врска со проектите.

Делува невообичаено да има утврден извор на грант и кредит, без никакви информации за времетраењето на проектот, нивото на зрелост, инвестициските трошоци, оценката за стратешка важност итн. Проектите се нумерирани од 1 до 16, но нејасно е кој им е приоритетот бидејќи недостасуваат информации во врска со нивото на зрелост, како и стратешката важност.

На пример, првиот проект на листата на незрели проекти во секторот транспорт е опишан како „Воведување на систем за брз автобуски транзитен превоз“ за кој се наведува дека се финализира договор за заем (иако, во реалност договорот за заем е веќе потпишан)<sup>30</sup> и проектот е во фаза на подготовка на идеен проект. Ова го прави проектот позрел од некои проекти од списокот на „зрели проекти“, што ја прави неговата категоризација уште понејасна. Исто, како и сите други незрели проекти во секторот транспорт, не нуди никакви други информации, освен насловот, основниот опис и изворот на грантот.

Она што се издвојува во секторската листа на проекти поврзани со транспорт, покрај недостатокот на јасна приоритетност, е значително поголемиот број на проекти во споредба со останатите сектори, како и очигледната приоритизација на проектите поврзани со патишта, отколку со железнички транспорт.

Очигледно, ова нема да помогне да се зголеми бројот на стоки и патници коишто се превезуваат со железнички транспорт, или пак, да се намали бројот на приватни возила на патиштата, а коишто се потребни за намалување на загадувањето, метежот и емисиите на јаглерод диоксид од транспортниот сектор.

И *WBIF* и Владата на Северна Македонија ја делат одговорноста да обезбедат инвестиции во транспортот коишто се еколошки одржливи и стремат кон стабилна иднина. Повеќето од 16-те незрели проекти во секторот транспорт се поврзани со одржлива урбана мобилност и железнички транспорт, вклучувајќи го и брзиот железнички Коридор Х кој е од големо значење за ЕУ, што

<sup>30</sup> Прва линија, [Потпишан договор за изградба на Бас Рапид Транзит превоз во Скопје](#), Прва линија, 21 април, 2021.

покажува дека и такви инвестиции се земаат предвид, но не се соодветно приоритизирани, па бавно напредуваат.

### Енергетски сектор (вкупно 43 проекти)

Проектите од енергетскиот сектор покриваат различни потсектори: девет се поврзани со гас, два се поврзани со централно греење базирано на фосилни горива (Битола и Скопје), десет за мрежи, десет за хидроенергија, девет за соларна енергија и ветер, два за енергетска ефикасност и еден за складирање на батерии. Но, очекуваниот обем на финансирање е високо неурамнотежен и во корист на фосилните горива, со проценети трошоци помеѓу 1,4 и 1,8 милијарди евра, во споредба со многу потребните подобрувања на мрежата во вредност од 215 милиони евра, и енергетската ефикасност која е ограничена на 50 милиони евра. Исто така, важно е да се напомене дека во претходната ЕЛП од 2022 година, инвестициите во фосилни горива беа проценети меѓу 1,2-1,6 милијарди евра, што значи дека тие дури и се зголемуваат наместо да се намалуваат, или, пак, да се пренасочат кон други многу попотребни инвестиции.

Очигледна е нерамнотеженоста и кај инвестициите во обновливи извори на енергија, каде најмалку 1,3 милијарди евра се наменети за инвестиции во хидроенергија која е ранлива на климатските промени и штетна по биодиверзитетот, додека само 400 милиони евра се планирани за инвестиции во соларна и ветерна енергија заедно.

Вкупно 43 проекти од енергетскиот сектор се наоѓаат на последната ЕЛП на РСМ, од кои 16 тековни (во фаза на спроведување), 6 се сметаат за зрели и 21 незрел проект (отсутвува општа проектна документација).

На листата зрели проекти, проектите се рангирани од 1 до 6 согласно нивната оценка за стратешка важност (на последниот наведен проект „План за реновирање на владини згради“ му недостасува таква оценка). Интересно е тоа што на некои проекти од „зрелата листа“ им е одредено најниско ниво на зрелост – 2 – додека речиси сите проекти на листата на незрели проекти се рангирани со повисоко ниво на зрелост – 3. Ниту еден од овие проекти нема обезбедени други средства освен некои грантови за техничка помош. Ова доведува до забуна за тоа како функционира рангирањето помеѓу зрелите и незрелите проекти, што укажува на тоа дека, или методологијата соодветно не се имплементира, или, пак, проектите се приоритизираат од политички или други причини, без оглед на нивните оценки.

Исто така, „зрелиот“ проект „Гасна интерконекција Република Северна Македонија – Република Косово“ е рангиран на второто место на листата согласно стратешката важност и оценет е со највисоко ниво на зрелост – 4, и покрај фактот што Косово оттогаш одлучи да не продолжи со проектот. Оттука, нејасно е како воопшто овој проект се нашол толку високо на листата.

## 88 милиони евра заглавени средства во инфраструктурата за фосилен гас со поддршка од WBIF

Второрангираниот проект според стратешката важност во тековната листа на енергетски проекти е гасниот интерконектор помеѓу Северна Македонија и Грција.<sup>31</sup> За проектот беше доделен грант од WBIF во 2019 година, кредит од ЕИБ потпишан во 2021 година, како и кредит од ЕБОР што беше одобрен во април 2024 година. Вкупната вредност на проектот се проценува на 88 милиони евра во ЕЛП, што значително го оптоварува фискалниот простор на земјата.

Сепак, подготовката и одобрувањето на оцената на влијанието врз животната средина (ОВЖС) за овој проект, како и усвојувањето на државната гаранција за кредитите, беа проследени со процедурални прекршоци. Процесот е веќе предмет на четири жалби – две до Секретаријатот на енергетската заедница, еден до OLAF и еден до механизмот за жалби на ЕБОР. Неопходно е да се напомене дека ова е проект којшто ќе додаде 1,5 до 2,8 милијарди кубни метри фосилен гас годишно што може сериозно да влијае на намерите на земјата за декарбонизација на енергетскиот сектор.

Неодамнешна студија на REKK<sup>32</sup> јасно покажува дека цената на инфраструктурата потребна за користење на овој гас може да доведе до продолжување на употребата на фосилни горива во Северна Македонија и по 2050-та година, или, пак, инвестицијата да резултира во заглавени средства. Таа, исто така, укажува дека финансиите планирани за инвестиции во гасна инфраструктурата може да се искористат за значително зајакнување на напорите за декарбонизација на земјата преку инвестиции во енергетската ефикасност и обновливите извори на енергија од мали размери.

Зголемувањето на гасоводната мрежа во Северна Македонија нема смисла во време кога земјите од ЕУ веќе спроведуваат забрани за употреба на нови гасни котли и се обидуваат да спроведат етапно исфрлање на фосилниот гас од нивните системи за греење. Сепак, овој проект некако сè уште се смета за еден од најголемите значајни енергетски проекти во земјава. Но, ова можеше да се избегне доколку Министерството за економија ја подготвеше ЕСЛП во рамките на соодветна секторска работна група, како што се бара, вклучувајќи претставници од други релевантни министерства и граѓански организации, како и со јавни консултации на конечната ЕЛП пред одобрение од Владата.

Дополнително, со вкрстена анализа помеѓу проектите од ЕЛП на Северна Македонија до 2022 година и Економскиот и инвестициски план на ЕУ за Западен Балкан, извештајот на Државниот завод за ревизија утврдил дека проектот Фотоволтаична централа Осломеј III не бил предложен во ниту една ЕЛП, туку во 2020 година бил само додаден на листата на проекти. При ажурирање на ЕЛП во 2022 година, истиот бил избришан од листата. Но, на ревизорите не им биле доставени докази дека за ваквата одлука се разговарало на ниво на НИК. Така, во своите препораки ревизорите наведуваат и

<sup>31</sup> WBIF, [Проект од интерес за Енергетската заедница: Интерконектор за гас помеѓу Северна Македонија и Грција](#), WBIF, пристапено на 10 мај, 2024.

<sup>32</sup> Центар за истражување и информирање за животна средина Еко-свест, [Планови за гасификација и опции за загревање во Северна Македонија](#), Центар за истражување и информирање за животна средина Еко-свест, ноември, 2023.

дека НИК мора да ги образложи причините за донесување одлука за изземање на проекти од ЕЛП без да даде соодветни оправдувања врз основа на кои е донесена одлуката.

### Сектор за животна средина (вкупно 31 проект)

Постојат три листи со вкупно 31 проект за животна средина во рамките на ЕЛП. На првата листа и недостасува наслов, но другите две се категоризирани како незрели проекти и проекти на индустриски жаришта (историски контаминирани локации)<sup>33</sup>. Првата неименувана листа содржи 11 проекти, додека незрели проекти има 16, а 4 проекти се наоѓаат на листата на индустриски жаришта.

Проектите во првата неименувана листа имаат ниво на зрелост од 2 или 3, додека последниот е класификуван како „1 незрел“. Иако се чини дека првата неименувана листа ги претставува „зрелите“ проекти во секторот животна средина, нејасно е зошто на листата се наоѓа и еден оценет како незрел. Исто така, некои проекти во првата неименувана листа се рангирани како зрели, но имаат пониска оценка за стратешка важност од некои на списокот со незрели проекти, што доведува до дополнителна забуна за тоа како всушност функционира рангирањето.

Понатаму, оценката за стратешка важност на „зрелите проекти“ се движи од 135 (највисока) до 116 (најниска), додека за незрелите, од 121 (највисока) до 109 (најниска), а за индустриските жаришта од 102 (највисока) до 97 (најниска). Оттука, некои проекти во списокот на „незрели“ проекти имаат повисока оценка за стратешка важност од некои други во списокот на „зрели“ проекти.

Сите проекти од списокот на незрели проекти имаат добиено незрела оценка, како и сите проекти на индустриски жаришта.

Споредено со ЕЛП од 2022 година, најзабележително е тоа што на листата со незрели проекти се додадени 12 нови проекти, сите поврзани со третман на отпадни води, но исто така, и единствените два проекти поврзани со биодиверзитет, сега се отстранети од истата листа.

### Пет години необјасливи одложувања на изградбата на пречистителната станица за отпадни води во Скопје

Најголемиот проект во секторот за животна средина е пречистителната станица за отпадни води (ПСОВ) во Скопје.<sup>34</sup> Претставува исклучително важен проект кој може значително да го намали загадувањето на најголемата река во Северна Македонија, Вардар, и позитивно да влијае врз квалитетот на водата и храната во една третина од државата. Јавното претпријатие „Водовод и канализација“ – Скопје во соработка со Град Скопје, Министерството за животна средина и просторно планирање и Министерството за финансии се надлежни за спроведување на проектот.

<sup>33</sup> Елиминација на индустриските жаришта во земјата преку санација.

<sup>34</sup> WBIF, [Пречистителна станица за отпадни води во Скопје](#), WBIF, пристапено на 14 јуни, 2024.



На овој проект веќе му беше доделен грант за техничка помош од *WBIF* во 2018 година и инвестициски грант од 72 милиони евра во 2022 година. Доби одобриенија за кредити од 58 милиони евра од ЕБОР и 68 милиони евра од ЕИБ, двата од 2019 година.

ОВЖС за проектот е направена во 2018 година, а тендерот за изградба заврши во 2020 година. Но, во 2023 година имаше наводи од Град Скопје<sup>35</sup> дека тендерот е наместен и директорот на јавното претпријатие „Водовод и канализација“ – Скопје, во тоа време, беше разрешен од функцијата. И покрај тоа што беше назначено ново лице за пополнување на оваа позиција, процесот остана во мирување бидејќи претставниците од Град Скопје, како и од јавното претпријатие, не учествуваа на редовните неделни и месечни состаноци. Така, две активности останаа незавршени за да може да започне изградбата на пречистителната станица, односно експропријација на земјиштето и урбанистичко планирање, а и обете треба да ги спроведе Градот Скопје. Овие две активности се услов Министерството за животна средина и просторно планирање да добие дозвола од банките да уплати аванс на јавното претпријатие и да започне процесот на изградба.

Иако првичната проценка беше ПСОВ да биде оперативна во 2025 година, поминаа повеќе од пет години откако се обезбедени кредитите за проектот без никаков напредок на терен. Ова фрла сериозен сомнеж врз институционалниот капацитет за планирање, координирање и спроведување на проекти од таков обем, особено од страна на јавните власти и комуналните претпријатија кои треба да ги спроведат. Процесот на создавање на ЕЛП требало да идентификува недостаток на капацитетите кај Градот Скопје за негово спроведување и евентуално да предложи некакво подготвително градење на капацитети пред проектот да зафати толку голем дел од фискалниот простор, а кој не се спроведува со години. Ваквите состојби треба да се земат предвид кога станува збор и за останатите проекти во ЕЛП, со цел да се осигура дека вакви слични предизвици со недостаток на капацитети ќе се решат навремено.

Последната ревидирана ЕЛП на Северна Македонија од 2024 година изгледа како да ѝ недостасува професионален однос и внимание кон деталите. Проектите се несоодветно нумерирани (на пр. енергетскиот список на тековни проекти започнува со 21, наместо со 1), на некои списоци им недостасува наслов принудувајќи го читателот да погодува што всушност претставуваат тие, а се појавуваат и необјасливи колони, како што е ИЛ (индикативна листа), којашто не постоеше во претходните ЕЛП и никаде не е дефинирана. Исто така, може да се најдат аритметички грешки во сумите кои создаваат забуна во врска со реалните потреби за инвестициите на некои од проектите. На пример, во колоната вкупни трошоци за инвестицијата на прво и четвртрангираниот проект во списокот на проекти за вработување и социјални политики, едната сума е напишана како 12.755.859 евра, односно 4.891.883 евра соодветно, додека во истите две колони се наоѓа и сума напишана како 30.000.00 евра. Различни формати на суми може да се сретнат низ ЕЛП напишани како „23,5 милиони“, „51.198 милиони“, или просто „18+ М“. Некои сектори вклучуваат оценка на стратешка важност на проектите во имплементација, додека други пак не, како што е случај со листата на проекти во имплементација на транспортниот сектор. Исто така, постои дополнителна секторска

<sup>35</sup> Сакам да кажам, [Европските банки го замрзнаа проектот за пречистителна станица во Скопје оти претставниците на градот не доаѓаат на состаноците](#). Сакам да кажам, 15 мај, 2023.

листа насловена како „Здравствен сектор“ која ги содржи истите 9 проекти како и првите 9 од списокот на секторот за човечки капитал (кој брои вкупно 11).

Ваквата несоодветно составена ЕЛП фрла сериозен сомнеж врз способноста на ресорните министерства вклучени во процесот на креирање на ЕСП, како и на ТС на НИК да ги соедини во соодветна унифицирана форма. Моменталната верзија на ЕЛП остава доста простор за недоразбирања. Нејасно е и како Владата усвојува ваков неуреден и збунувачки документ, но и како Секретаријатот на *WBIF* и Европската комисија го прифаќаат истиот како добра основа за инвестиции од повеќе милијарди евра.

### Проценка на усогласеноста на проектите со националните стратегии и акциски планови

Гледајќи ги националните стратегии и акциски планови на Северна Македонија, утврдивме дека најголемиот дел од проектите до одреден степен се втемелени во постојните национални стратегии или планови. Сепак, националните стратегии се високо политички документи кои не подлежат на ефективна контрола на квалитетот. Јавните коментари кои произлегуваат од јавните консултации за стратешките документи ретко се земаат предвид и не се отсликани во крајните верзии на документите. Дополнително, националните стратегии ретко вклучуваат листа на конкретни проекти, како и други детали како што се локацијата, анализи за исплатливост итн. Ова често резултира со избор на проекти кои не се од најголема стратешка важност, не се ниту економски најизводливи, ниту, пак, еколошки најприфатливи, но се фаворизирани од одредени интересни групи. Стратегиите, исто така, доста брзо застаруваат и треба редовно да се ревидираат со цел да останат релевантни.

Следствено, многу проекти се оспорувани во подоцнежните фази кое доведува до застој во процесот на спроведување, што, пак, влијае врз економичното и ефикасно користење на националните и фондовите на *WBIF*.

Генерално, нема никаква смисла да постои листа од 181 проект, и сите тие да бидат приоритетни до одреден степен.

Бидејќи овие проекти претставуваат скапи инвестиции, а истовремено и големи заложби на земјите-кориснички, истите мора да бидат подобро оправдани, редовно ажурирани и ревидирани, како и да бидат предмет на одделни јавни консултации (спроведени за целата ЕЛП). Одржувањето на јавни консултации на ЕЛП, всушност, ќе овозможи да се дискутира за проектите со јавноста при процесот на нивна селекција и приоритизација со цел да се чујат и адресираат и нивните прашања и мислења.

### Препораки од извештајот на Државниот завод за ревизија „Процес на добивање и користење на средства од Инструментот инвестициска рамка на Западен Балкан (*WBIF*)“<sup>36</sup>

Севкупниот заклучок од државниот ревизорски извештај е дека системот за добивање средства преку *WBIF* во Северна Македонија нема јасно дефинирана правна и институционална рамка со

<sup>36</sup> Државен завод за ревизија на Северна Македонија, [Процес на добивање и користење на средства од инструментот Инвестициска рамка на Западен Балкан - WBIF](#), Државен завод за ревизија на Северна Македонија, декември 2022.

надлежни институции и тела, ниту соодветна национална правна рамка за користење на средствата од *WBIF*. Не е усвоена методологија за приоритизирање на стратешки најважните и „зрели“ проекти во услови на ограничен фискален простор за задолжување, што резултира со долга листа на проекти без јасна приоритизација заснована на нивната стратешка важност, ниво на зрелост и социо-економски влијанија. Секторското стратешко планирање на проектите, оперативно го спроведуваат секторските работни групи, па, оттука нивното ефикасно функционирање е клучно за зголемување на можностите за поголема апсорпција на средствата од *WBIF* преку предлагање проекти за кои се консултирани сите релевантни чинители во секторот. Врз основа на овие наоди, ревизорите ги дадоа следниве препораки:

- Да се направи јасна разлика помеѓу проекти на Единствената листа на проекти кои се програмирани во националната ИПА и регионалната ИПА, преку *WBIF*. Оваа разлика е важна бидејќи процентот на кофинансирање се разликува, односно во ИПА II за националната ИПА изнесува 85%, додека за регионалната ИПА преку *WBIF* се движи од 20% до 70%.
- Да се разјасни правната рамка со која се дефинираат улогата и надлежностите на следните институции и тела: НИК (со јасно регулирање на улогата на Националниот ИПА координатор), Министерството за финансии, секторските работни групи, ресорните министерства и крајните корисници.
- Владата на Северна Македонија мора да ја усвои методологијата на *IFICO* за програмирање и приоритизирање на проекти во рамките на *WBIF* во форма на процедура или подзаконски акт, а доколку се користат различни методологии во некои од секторите, истите да бидат и формално усвоени.
- Неопходно е да се донесе деловник за работа за да се дефинира работата на СРГ, односно нивниот состав, делокруг и надлежности, правата и одговорностите на претседавачот, како и на другите членови на СРГ, учеството на засегнатите страни, како и други прашања релевантни за неговото функционирање.
- Да се подобри видливоста и транспарентноста на процесот за аплицирање на проекти преку *WBIF*, за техничка помош и инвестициски грантови. Секретаријатот за европски прашања треба да ги објави следниве документи и информации на својата веб-страница:
  - ЕУ регулативи за *WBIF* инструментот и националната регулатива;
  - акциски документи на ЕУ, годишни и/или повеќегодишни;
  - информации за условите на секој повик за техничка помош и инвестициски грант;
  - проценти на кофинансирање;
  - насоки за аплицирање и одобрување на апликации на национално ниво;
  - проектите наменети за аплицирање, добиените грантови и оние кои имаат склучено договори;

- методологијата што се користи за избор и приоритизирање на проектите во одделните сектори;
- обрасците за идентификација и стратешка важност на проектите кои се идентификувани во ЕСЛП како дел од ЕЛП; и
- останата документација поврзана со процесот на добивање средства преку *WBIF*.

Според извештајот на Државниот завод за ревизија, досега немаат добиено никакви коментари за наодите од истиот од страна на одговорните лица во Владата на РСМ, Секретаријатот за европски прашања и Министерството за финансии.

На 17 јануари, 2024 година, претставници од *CEE Bankwatch Network* одржаа состанок со претставник од СЕП на Северна Македонија во врска со процесот на развивање на ЕЛП. За време на состанокот, претставникот од СЕП потврди дека имале повеќе средби со државните ревизори додека работеле на ревизорскиот извештај и дека се запознаени со наодите и препораките од истиот, но и дека не се согласува со истите.

Според претставникот од СЕП, Северна Македонија ги исполнила условите за добивање средства преку *WBIF* со воспоставување на рамка за НИК и создавање на ЕЛП, а досега владата успеала да учествува на сите повици за техничка помош и инвестициски грантови. Според нив, ресорните министерства се одговорни за создавање на ЕСЛП со вклучување на сите релевантни чинители, која СЕП ја доставува до Владата на усвојување, откако ќе се финализира. Беше истакнато дека СЕП нема овластување да влијае врз процесот на селекција и приоритизирање на проектите, туку само да го насочува и надгледува.

## Заклучоци и препораки

Процесот на добивање средства преку *WBIF* не се одвива на транспарентен начин на национално ниво, а според нашите сознанија, јавноста не е вклучена во одлучувањето за ЕЛП, во ниту една од земјите од Западен Балкан.

Дополнително, деталниот осврт кон Северна Македонија покажува отсуство на законска регулатива за СРГ, непостоење на секторска работна група за енергетика која би ги вклучила сите релевантни национални чинители во секторот, вклучително и граѓанските организации, како и недостаток на методологија на селекција за создавање на ЕЛП, со јасна категоризација и приоритизација на проектите. Таквата состојба резултира со создавање долга листа на проекти во ЕЛП кои не се најрелевантни за одржливиот развој на земјата, ниту се „зрели“, а ниту, пак, се најприоритетни. Последователно, ова влијае врз економичното и ефикасно користење на средства преку *WBIF*.

Во случајот со Северна Македонија, ова резултира и во силни нееднаквости помеѓу секторите, со програмирање на многу повеќе транспортни проекти во ЕЛП, во споредба со останатите сектори. Од нив, повеќето се проекти за патишта, со што не се промовира модална промена. Во енергетскиот сектор, исто така, трошоците за планираните проекти за фосилни горива масовно ги надминуваат планираните инвестиции во подобрување на мрежата и енергетската ефикасност. Програмирањето на проекти за унапредување на инфраструктурата за фосилни горива ја попречува социјално и

еколошки одржливата трансформација, со оглед на посветеноста на земјата да биде целосно декарбонизирана, најдоцна до 2050 година.

Исто така, нејасно е зошто *WBIF* прифаќа ваква ЕЛП со волку голем број на недоследности. Иако не постојат јасни обврски за транспарентност при создавање на ЕЛП, *WBIF* треба да има предвид дека вклучувањето на релевантни чинители од останатите сектори може значително да го подобри квалитетот на листата.

Овој недостаток на јасни насоки и барања од страна на *WBIF* поврзани со категоризацијата, приоритизирањето и транспарентноста, може да создадат проблеми во процесот во сите земји-кориснички. Овој брифинг не ги анализира ЕЛП од останатите земји од Западен Балкан, но сè додека процесот не биде соодветно институционализиран и надгледуван, секогаш ќе постои ризик некои од проектите да не се во полза на одржливата трансформација. И откако проектите ќе поминат низ првиот филтер и ќе бидат спремни за аплицирање, целокупната нетранспарентност на работата на *WBIF* продолжува да го попречува процесот на одлучување и понатаму. За оние ЕЛП коишто се моментално усвоени, од особена важност е *WBIF* да ја вклучи и јавноста во процесот на донесување конечни одлуки за финансирање, како и да ги објави предложените проекти пред истите да бидат одобрени.

Следниве препораки се насочени кон дизајнирање поефикасен и поефективен систем на приоритизирање и селекција на инфраструктурни проекти од национално значење што ќе доведе до поголема апсорпција на средства преку *WBIF*, како важен инструмент кој ќе придонесе за реализација на Економскиот и инвестициски план на ЕУ за Западен Балкан.

### Препораки до Европската комисија

- **Да се воведат потранспарентен процес на селекција и приоритизирање на проектите со јавни консултации на ЕЛП.** Да се организираат јавни консултации за ЕЛП, со цел прибирање информации од јавноста и обезбедување дека засегнатите заедници и релевантните интересни групи ги прифаќаат предложените проекти. Ова треба да се додаде како задолжителен чекор/активност во рамките на методологијата со која се дефинираат процедурите/критериумите за административниот и техничкиот процес на подготовка на ЕЛП. Овој чекор на организирање на јавни консултации за ЕЛП треба да настапи пред нејзиното усвојување од страна на Владата и одобрување од страна на НИК (седми чекор).
- **Да се усвои соодветна методологија за консолидирање на ЕСПП во ЕЛП.** Приоритизирањето на проектите кои припаѓаат на сите инфраструктурни сектори треба да се направи по договорена и усвоена методологија за селекција на проекти по стратешка важност. Таквата методологија мора да го дефинира процесот на спојување на ЕСПП во ЕЛП, што ќе резултира со јасна категоризација и приоритизација на сите проекти.
- **Да се објавуваат проектите кои се предлагаат за финансирање преку *WBIF*** најмалку 30 дена пред истите да бидат предмет на дискусија од страна на релевантните тела на *WBIF*.
- **Да се воведат задолжително ограничување на бројот на проекти предвидени во ЕЛП по сектор.** Ова ќе ги поттикне надлежните тела и институции да дадат приоритет на проектите

кои се економски и еколошки остварливи да се спроведат во рок од 7 до 10 години, во согласност со националните стратешки цели и заложби.

- **Да се зајакне кохезијата со заложбите дадени како дел од Зелената Агенда за Западен Балкан во сите сектори и да се обезбеди поддршка за модална промена во транспортот и циркуларната економија кај отпадот. Да се исклучи финансирањето на проекти за гас и други фосилни горива, давајќи приоритет на транзицијата кон чиста енергија од обновливи извори на енергија и електрификација.** Диверзификација на изворите на енергија со искористување на сончевиот и ветерниот потенцијал и усогласување со правото за животна средина на Енергетската заедница се од суштинско значење за борбата против загадувањето на воздухот и исполнувањето на националните енергетски цели на земјите од Западен Балкан, како и меѓународните обврски. Неопходно е да се поддржат амбициозните цели за темелно реновирање на зградите, со приоритет на интеграцијата на топлинските пумпи, системите за складирање на топлина и други одржливи технологии засновани на обновливи извори за производство и складирање на електрична енергија и топлина, со цел да се зголеми уделот на одржливите обновливи извори и да се реализираат заштеди на енергија во различни подсектори.

### Препораки до Владата на Северна Македонија

- **Соодветно регулирање на СРГ во националната правна регулатива за користење на ЕУ фондовите:** да се донесе и применува национална правна регулатива каде што СРГ се јасно дефинирани во системот за добивање финансиска помош од ЕУ.
- **Да се ажурира Методологијата за идентификување и избор на подобни проекти во енергетскиот сектор** за да се земе предвид фактот дека Регулативата ЕУ/2022/869 повеќе не дозволува избор на проекти за фосилни горива како проекти од интерес на Енергетската заедница (PECI).
- **Да се формира секторска работна група за енергетика, како и редовно вклучување на независни чинители, вклучително и граѓански организации, во сите други СРГ.** Неопходно е да се формира СРГ за енергетика во рамките на новото Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини, а релевантни претставници од јавните институции и органите на локалната самоуправа, приватните компании и претпријатијата во јавна сопственост, граѓанските организации, како и сите други релевантни чинители од секторот редовно да бидат вклучени во процесот на приоритизирање како важни чинители во сите СРГ.
- **Да се ревидира и повторно да се евалуира категоризацијата на проектите во ЕЛП за јасно да се дефинира нивната стратешка важност и нивото на „зрелост“.** Критериумите треба да се ревидираат за да осигура дека климатската и еколошката одржливост, како и социо-економските влијанија ќе бидат сеопфатно оценети. На проектите треба да им се даде приоритет врз основа на целокупното влијание и усогласеноста со стратешките цели, отколку на подготвеноста за спроведување на тендер. Исто така, принципот на ЕУ „не прави

значителна штета“<sup>37</sup> мора да биде интегриран во изборот на проектите и извршената проценка. Инфраструктурните проекти кои значително влијаат врз заштитените подрачја или други подрачја препознаени по нивната природна, еколошка или културна вредност, не треба да се наоѓаат на ЕЛП, ниту, пак, да се финансираат.

## Анекс I – Секторски методологии за приоритизација на проекти во рамките на СРГ

### Методологија за идентификување и избор на подобни проекти во транспортниот сектор<sup>38</sup>

Секторот за централно финансирање и склучување на договори при Министерството за финансии на Северна Македонија, во 2010 година ангажираше консултантска компанија за да развие методологија за идентификување и избор на подобни проекти за финансирање преку ИПА компонентата за регионален развој во транспортниот сектор.<sup>39</sup> Се состои од следново:

1. Индикатори за усогласеност:
  - Усогласеност со политиките, законодавството и директивите на ЕУ;
  - Усогласеност со меѓународните конвенции;
  - Усогласеност со националните стратегии и законодавство; и
  - Усогласеност со регионалната и географската рамнотежа.
2. Индикатори на влијание:
  - Проценка на општественото влијание;
  - Проценка на влијанието врз животната средина.
2. Индикатори на зрелост:
  - Технички ограничувања:
  - Свкупна зрелост на проектот;
  - Проценето време потребно за зрелост;
  - Проценети трошоци за секој проект;
  - Проценето времетраење на секој проект.

---

<sup>37</sup> EUR-Lex, [Не прави значителна штета](#), EUR-Lex, последен пат пристапено на 30 август 2021 година.

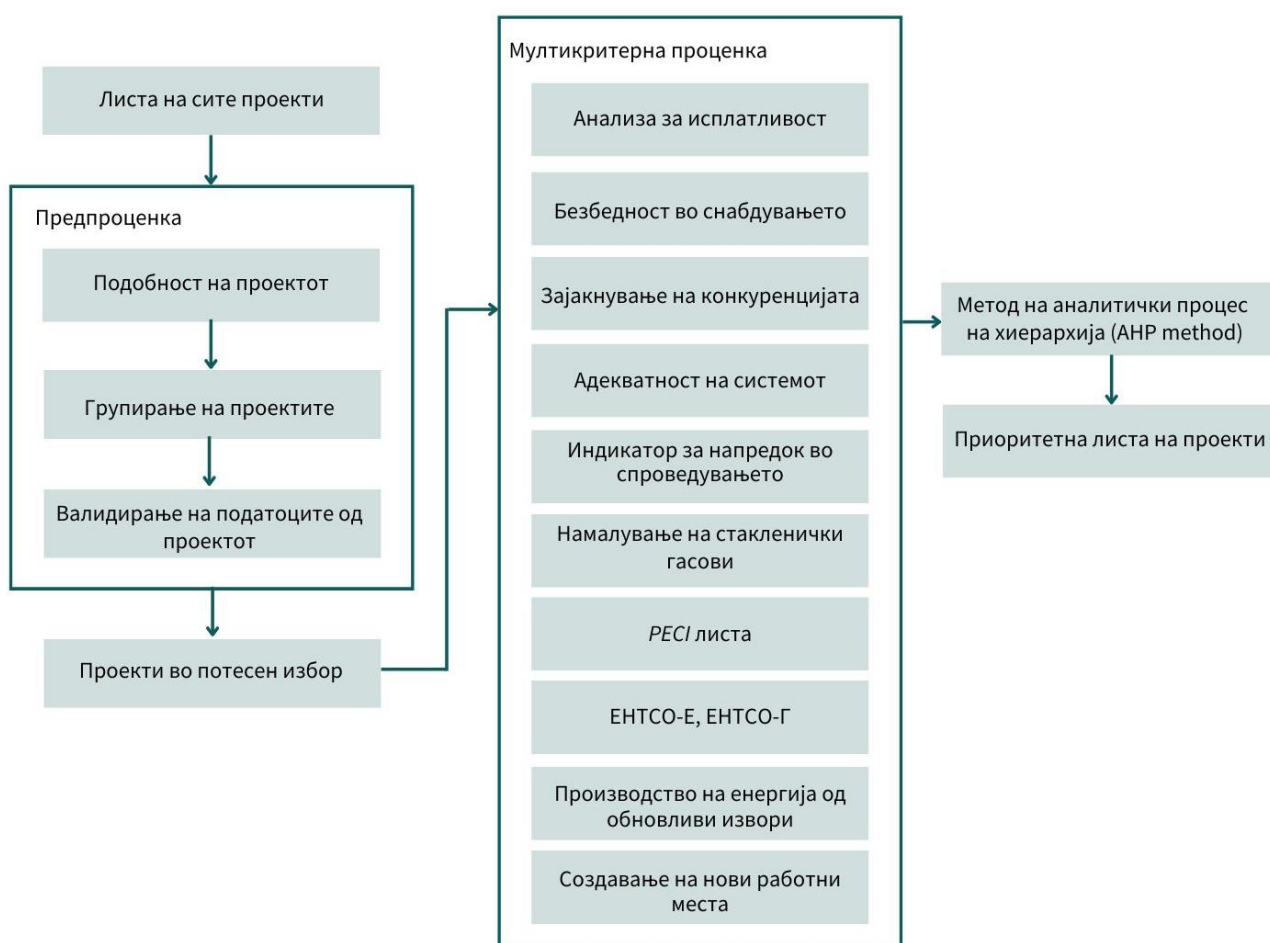
<sup>38</sup> Добиено преку барање за пристап до информации од јавен карактер до Министерството за транспорт и врски на Северна Македонија на 22 март, 2024 година.

<sup>39</sup> Министерство за транспорт и врски на Северна Македонија, [Методологија за идентификување и избор на подобни проекти за ИПА компонентата за регионален развој во транспортниот сектор](#), Министерство за транспорт и врски на Северна Македонија, добиена преку барање за слобода на информации на 22 март, 2024 година.

## Методологија за идентификување и избор на подобни проекти во енергетскиот сектор<sup>40</sup>

Министерството за економија користи сопствена методологија<sup>41</sup> којашто е изготвена во рамките на ИПА проектот на ЕУ за зајакнување на административните капацитети на секторот за енергетика при Министерството за економија (МЕ) и Агенцијата за енергетика, во јуни 2015 година. Проектот е развиен за да ги поддржи капацитетите на енергетскиот сектор при МЕ за развој на одржлива ЕЛП.

Согласно нивната методологија, проектите се приоритизираат во две фази: фаза на предпроценка и фаза на мултикритерна проценка. Фазата на предпроценка вклучува подобност на проектот, групирање на проекти и валидирање на податоците од проектот. Проектот кој ја исполнува фазата на предпроценка, продолжува во фазата на мултикритерна проценка каде проектите се оценуваат согласно осум критериуми.



**Слика 1.** Процес на методологија за проценка на проекти

<sup>40</sup> Добиено преку барање за пристап до информации од јавен карактер до Министерството за економија на Северна Македонија на 28 февруари, 2024 година.

<sup>41</sup> Министерство за економија на Северна Македонија, [Методологија за идентификување и избор на подобни проекти во енергетскиот сектор](#), Министерство за економија на Северна Македонија, јуни 2015 година.



### Фазата на предпроценка вклучува:

- подобност на проектот;
- групирање на проектите; и
- валидацирање на податоците од проектите.

#### 1. Критериуми за подобност

За одредување на подобноста на проектот, избрани се следниве критериуми:

- дали проектот е усогласен со валидните политики и стратегии на ЕУ;
- дали е проектот поткрепен со релевантна секторска стратегија (секторски акциски план или секторски мастер план);
- дали проектот придонесува кон валидна национална развојна цел.

Доколку само еден од критериумите за подобност не е исполнет, проектот се смета за неподобен и не е предмет на понатамошно разгледување.

#### 2. Групирање на проектите

Проектите се категоризираат во четири групи:

- Проекти за производство на електрична енергија;
- Електроинфраструктурни проекти;
- Проекти за гасна инфраструктура;
- Проекти за нафтена инфраструктура.

Во документот се наведува дека овие категории се во согласност со Стратегијата на Енергетската заедница и категориите во Методологијата за идентификување на проекти од интерес на Енергетската заедница. Согласно групата на која ѝ припаѓа проектот, се применува соодветна мултикритерна проценка. Сепак, и стратегијата и методологијата, досега се застарени. Стратегијата за енергетика на Енергетската заедница е завршена во 2013 година и веќе ја нема ни на веб-страницата на Енергетската заедница, додека проектите од интерес на Енергетската заедница сега се регулирани со Регулацијата ЕУ/2022/869 – т.н. Регулација *TEN-E*, којашто повеќе не дозволува избор на проекти поврзани со нафта и гас.

#### 3. Валидирање на податоците од проектот

Целта на овој чекор е првично да се провери точноста на дадените податоци и да се идентификуваат можните грешки и недоследности на податоците. Дополнително, информациите за податоците кои недостасуваат, или пак, коишто се неконзистентни, може да бидат побарани од промоторите на проектот со цел проектот да го исполни овој чекор и да продолжи со процесот на мултикритерна проценка.

## Мултикритерна проценка

Сите проекти кои ги исполниле критериумите за предпроценка, потоа се оценуваат според методологијата за мулти-критериумска проценка. Со оваа методологија, секој од проектите се бодува и рангира.

За време на фазата на проценка, проектите се оценуваат согласно следните десет критериуми: анализа за исплатливост, безбедност во снабдувањето, зајакнување на конкуренцијата, адекватност на системот, индикатор за напредок во спроведувањето, намалување на стакленички гасови, *PECI* листа на проекти од интерес на Енергетската заедница, ЕНТСО-Е (Европска мрежа на оператори на преносни системи за електрична енергија) и ЕНТСО-Г (Европска мрежа на оператори на преносни системи за гас), производство на енергија од обновливи извори, и создавање на нови работни места.

### 3. Анализа за исплатливост

Економските придобивки од инфраструктурните проекти кои се разгледуваат да бидат дел од ЕЛП, во Министерството за економија се утврдуваат со методот на нето сегашна вредност (НСВ), со помош на моделот МАРКАЛ.

Вкупниот годишен трошок што се користи во моделот МАРКАЛ е збир на сите технологии, сите сегменти на побарувачка, сите загадувачи и сите влезни горива, на различните направени трошоци, имено: годишни инвестиции, годишни оперативни трошоци (вклучувајќи фиксни и променливи трошоци за технологија, трошоци за испорака на гориво, трошоци за екстракција и увоз на горива), минус приходите од извезените преносници на енергија, плус даноците од емисиите, плус трошоците од загуби на побарувачката.

### 4. Безбедност во снабдувањето

Вториот индикатор кој се користи е енергетската безбедност. Се пресметува одделно за примарните извори на енергија и претворената енергија (електрична енергија).

Примарните извори на енергија се оценуваат во однос на зависноста од увоз на енергијата, т.е. степенот до кој земјата зависи од увоз на примарните извори како нафтата, гасот и цврстите горива, за да ги задоволи сопствените енергетски потреби, како и на концентрацијата на различни примарни извори на енергија во енергетскиот микс.

Претворената енергија се оценува преку зависноста од увоз на електричната енергија и степенот на диверзификација на изворите на енергија во производството на електрична енергија.

### 5. Зајакнување на конкуренцијата

Проектите се оценуваат и според тоа како влијаат на зајакнувањето на пазарната конкуренција. Нивното влијание се пресметува со и без вклучување на анализираниот проект во системот. Влијанието на проектот врз зајакнувањето на конкуренцијата е дадено со оценка 1-5, при што 5 е оценката што укажува на највисоко зајакнување на пазарната конкуренција.

## 6. Адекватност на системот

Адекватноста на системот е мерка со која се споредуваат расположливиот производствен и приклучен капацитет и максималната побарувачка. Доколку проектот е поврзан со веќе постоечки производствени капацитети, критериумот за адекватност на системот се однесува на зголемување на производните резерви, во случај кога има највисока побарувачка или кога се недостапни некои од другите производствени капацитети. Доколку проектот е поврзан со подобрување на постоечката мрежа на електрична енергија, истиот доведува до зголемување на доверливоста на системот преку намалување на оптоварувањето на мрежата и води до намалување на веројатноста за појава на прекин.

## 7. Индикатор за напредок во спроведувањето

Индикаторот за напредок во спроведувањето е критериум кој го мери степенот на зрелост на проектот, а којшто претставува степен на прелиминарен потенцијал за спроведување. Овој индикатор се заснова на информациите кои произлегуваат од прашалниците на секој проект. Согласно ова, проектот може спаѓа во следниве фази:

- не е спроведена предстудија на изводливост (предфизибилити судија) или нема обезбедени информации;
- предстудија на изводливост (предфизибилити студија);
- студија на изводливост (физибилити)/FEED студија,
- конечна одлука за инвестирање,
- издавање на дозволи,
- градба.

Проектите кои се во напредна фаза на спроведување (на пример, во или по фазата на издавање дозволи) добиваат највисоки оценки (5), а проектите кои немаат напредок во реализацијата добиваат минимална оценка (1).

## 8. Намалување на стакленички гасови

Пресметката на намалувањето на емисиите на стакленички гасови се врши за секој проект поединечно, што се смета како „заштеда“ при одговор на референтниот фактор на емисии на фосилни горива, кој вообичаено се пресметува користејќи го само миксот од фосилни горива. Оттука, проектите со најголеми заштеди на стакленички гасови ја добиваат максималната оценка (5), а оние со најниски заштеди на стакленички гасови ја добиваат минималната оценка (1). **Но, ова значи дека заштедите се пресметуваат врз основа на тоа колку ќе биде намалувањето во 100 процентен систем на фосилни горива, што не дава реално намалување за постоечкиот систем, така што оценката добиена преку овој индикатор веројатно ќе ги прецени придобивките од проектот во однос на намалувањата на стакленички гасови.**

#### 9. Листа на проекти од интерес на Енергетската заедница (PECI)

Еден од критериумите по кои се врши приоритизацијата на проектите е и индикаторот кој укажува дали проектот е вклучен во најновата листа на PЕCІ. Доколку проектот е вклучен во најновата листа на PЕCІ, истиот ја добива највисоката оценка (5), а доколку не е вклучен во листата, ја добива најниската оценка (1). **Ова нема никаква смисла бидејќи само инфраструктурни проекти со прекугранична важност може да бидат дел од PЕCІ листата, но не и проекти за производство, дистрибуција на електрична енергија или греење. Оттука, нејасно е зошто проектите без статус на прекугранични проекти се обесправени во процесот на селекција.**

#### 10. ЕНТСО-Е, ЕНТСО-Г

Еден од критериумите којшто им дава регионален пристап на проектите е и нивното учество во „десетгодишниот план за развој на мрежата“ на ЕНТСО-Е и ЕНТСО-Г. Доколку проектот е вклучен во најновиот десетгодишен план за развој на мрежата на ЕНТСО-Е и ЕНТСО-Г, ја добива највисоката оценка (5), а доколку не е вклучен, добива најниска оценка (1). **Слично како критериумот на PЕCІ листата, ова непотребно ги обесправува проектите кои можеби имаат голема важност за енергетската транзиција, но не вклучуваат пренос на енергија.**

#### 11. Производство на енергија од обновливи извори

Оценувањето на проектите се врши на тој начин што проект кој ќе произведува најмногу енергија од обновливи извори добива оценка 5, а проектот кој ќе произведува најмалку енергија (од обновливи извори или фосилни горива), добива оценка 1. Линеарна интерполација помеѓу минималната и максималната промена на индексот се користат за бодување на останатите проекти за обновливи извори на енергија. Развојот на преносната и/или дистрибутивната мрежа не се земени предвид.

#### 12. Создавање на нови работни места

Имајќи ја предвид стапката на невработеност во државава, предложен е и индикатор за создавање на нови работни места. Па така, проектот којшто ќе создаде најмногу нови работни места добива оценка 5, додека оној кој би создал најмалку добива оценка 1.

#### Метод на аналитички процес на хиерархија

Користејќи матрица којашто ја одредува важноста на различните индикатори кои се користат во мулти-критерната анализа, конечната оценка на проектот се пресметува користејќи ја тежината на секој од критериумите прикажани во следната табела:

| Критериум                                    | Тежина |
|--|--------|
| Анализа за исплатливост                      | 14%    |
| Безбедност во снабдувањето                   | 19%    |
| Зајакнување на конкуренцијата                | 8%     |
| Адекватност на системот                      | 8%     |
| Индикатор за напредок во спроведувањето      | 3%     |
| Намалување на CO <sub>2</sub>                | 6%     |
| РЕСИ листа                                   | 13%    |
| ЕНТСО-Е, ЕНТСО-Г                             | 13%    |
| Производство на енергија од обновливи извори | 9%     |
| Создавање на нови работни места              | 8%     |

**Слика 2.** Процес на методологијата за проценка на проекти

За потребите на Министерството за животна средина и просторно планирање, во рамките на ИПА проектот, беа развиени две методологии за поддршка при идентификување, проценка и избор на подобни проекти за ИПА компонентата за регионален развој, една за секторот за управување со води, како и една за секторот за управување со отпад.<sup>42</sup> И двете методологии имаат различни критериуми за приоритизација на проектите. Во секторот за управување со отпад, предложените критериуми се следните:

1. основна подобност;
2. стратешка оценка;
3. одржливост;
4. релевантност;
5. оперативност.

Од друга страна, пак, во секторот за собирање и третман на отпадни води првично беа предложени девет критериуми, но на крајот само четири беа прифатени за евалуација. Тие се следните:

1. непосредна придобивка за животната средина;
2. покриеност на постојниот канализациски систем;
3. ниво на зрелост;
4. конкретни еколошки критериуми.

<sup>42</sup> Министерство за економија на Северна Македонија, [Методологија за идентификување и избор на подобни проекти во енергетскиот сектор](#).