ДВАЕСЕТ И ПРВИ ИЗВЕШТАЈ ОД СЛЕДЕЊЕТО НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА МАКЕДОНИЈА ВО ЕУ

пусти мерак наречен „ИПА“

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Македонски центар за европско образование
Macedonian Centre for European Training

Дваесет и први извештај
од следењето на процесот
на пристапување на
Македонија во ЕУ

ПУСТИ МЕРАК НАРЕЧЕН ИПА

јули, 2014

ПУСТИ МЕРАК НАРЕЧЕН ИПА
Дваесет и први извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ

Издава:
Фондација Отворено општество – Македонија

За издавачот:
Владимир Милчин, Извршен директор

Подготвил:
Македонски центар за европско образование и
Фондација Отворено општество – Македонија

Лектура:
Абакус

Ликовно-графичко обликување:
Бригада Дизајн

Печат:
Скенпоинт

Тираж:
500 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

332.1:339.727.22(4-672ЕУ:497.7)

ПУСТИ мерак наречен "ИПА" : дваесет и први извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ.
- Скопје : Фондација Отворено општество - Македонија, 2014.
- 75, 75 стр. : табели ; 18x24 см

Насл. стр. на припечатениот текст: **Streetcar called "IPA".** - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-218-211-7

а) Европска Унија - Фондови - Македонија

COBISS.MK-ID 97241098

СОДРЖИНА

I. КАДЕ СМЕ ВО ЈУЛИ 2014 ГОДИНА? 5

1. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКИ 6
2. ЛИДЕРСТВО И СТРАТЕГИЈА 8
3. ПРОГРАМИ, ПРОГРАМИ, ПРОГРАМИ… 9
4. СЕКТОРИ, ПРИОРИТЕТИ, КОМПРОМИСИ, ПРОЕКТИ 11
5. НАДЗОРНА СОБРАНИСКА РАСПРАВА 14
6. ИПА МЕХАНИЗАМ 19
7. МЕТОДОЛОГИЈА 20

II. АНАЛИЗА 21

1. ПРВА КОМПОНЕНТА 22
1.1. Каде се парите? 23
1.2. Најмногу пари за консултанти 25
1.3. Бескрајни модификации 27
1.4. Што вели главниот ревизор на ИПА? 29

2. ВТОРА КОМПОНЕНТА 30
2.1. Програмата Албанија – Македонија 31
2.2. Програмата Грција – Македонија 33
2.3. Програмата Бугарија – Македонија 34
2.4. Програмата Косово – Македонија 36
2.5. Транснационална програма на државите од Југоисточна Европа 36
2.6. Фонд за кофинансирање 37

3. ТРЕТА КОМПОНЕНТА 38
3.1. Глумиме консултации 39
3.2. Легитимна селекција 39
3.3. Автопатот Демир Капија - Смоквица 40
3.4. Пречистителна станица во Прилеп 41
3.5. Избор на проекти 42
3.6. Случајот АКТОР 43

4. ЧЕТВРТА КОМПОНЕНТА 44
4.1. Приоритетна оска 1 45
4.2. Приоритетна оска 2 47
4.3. Приоритетна оска 3 48
4.4. Истата приказна со техничката помош 49
4.5. Многу сомнежи, малку надежи 50

5. ПЕТТА КОМПОНЕНТА 52
5.1. Современи европски предизвици 53
5.2. Заедничката земјоделска политика 2014-2020 55
5.3. Заедничката земјоделска политика и пристапувањето во ЕУ 56
5.4. ИПА како рамка за ЗЗП 57
5.5. Структура за управување со ИПАРД 62
5.6. Повици за ИПАРД 64
5.7. Розови очила 68

III. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ 69

ТАБЕЛИ

Табела 1: Сличности и разлики меѓу ИПА 1 и ИПА 2 7
Табела 2: Поканети сведоци на надзорната расправа за ИПА 15-16-17
Табела 3: Финансиската рамка на ИПА за Македонија, по компоненти и по години[1] 22
Табела 4: Модалитетите на ИПА во програмата на Република Македонија 26
Табела 5: Вкупни алокации од ИПА за Република Македонија за Прекугранична соработка 31
Табела 6: Распределба на средства по повици за Прекугранична соработка МК – АЛ 32
Табела 7: Распределба на средства по повици за Прекугранична соработка МК – ГР 34
Табела 8: Распределба на средства по повици за Прекугранична соработка МК – БГ 35
Табела 9: Распределба на средства по повици за Транснационалната програма за Југоисточна Европа 37
Табела 10: Финансиската конструкција на автопатот Демир Капија – Смоквица во 2011 год. 40
Табела 11: Финансиската рамка за IV компонента на ИПА за периодот 2007-2013 год. 44
Табела 12: Приоритетната оска 1 и соодветните операции 46
Табела 13: Приоритетната оска 2 и соодветните операции 47
Табела 14: Приоритетната оска 3 и соодветните операции 49
Табела 15: Модалитети за спроведување проекти во рамките на четвртата компонента 50
Табела 16: Финансиската рамка на ИПА (MIFF), по држави и по години 59
Табела 17: Податоци за поднесени / одобрени барања и стапката на одобрување 64

[1] Детални податоци се наоѓаат во Повеќегодишната индикативна финансиска рамка (стр. 5), достапна целосно на http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1406890519896&uri=CELEX:52006DC0672

КАДЕ СМЕ ВО ЈУЛИ 2014 ГОДИНА?

Во јули 2014 година, нема некакви значајни поместувања на планот на македонските евроинтеграциски процеси. Република Македонија сè уште е во состојба на „лет во место“, со нерешен спор за името со Република Грција и без започнати преговори за членство во Европската унија (ЕУ). Полека, но сигурно, од лидер на Балканот, Македонија заостанува зад Србија, Црна Гора, а сега, и зад Албанија. Влеговме во групата на таканаречени „незавршени држави“, заедно со Косово и Босна и Херцеговина. За волја на вистината, Косово веќе напредува со забрзано темпо, така што извесно е дека по определен временски период, само Македонија и Босна и Херцеговина ќе бидат „проблематичните“ држави на Западен Балкан.

Сепак, овој квартален извештај не е посветен на политичкото опкружување на Република Македонија и на Западен Балкан. Фокусот на интерес на овој извештај е новодизајнираниот финансиски инструмент за претпристапна помош за државите опфатени со проширувањето на ЕУ, популарно наречен ИПА 2, кој ќе се применува во периодот 2014–2020 год., односно, лекциите научени од претходно спроведените проекти. Примената на ИПА 1 заврши на 31 декември 2013 година и сега се заменува со новата регулатива која влезе во сила на 1 јануари 2014 година. Сè до 2020 год., ЕУ предвидела дополнителни 11,7 милијарди евра наменети за помош на државите-аспирантки, со цел тие да се трансформираат од држави-кандидатки, во полноправни држави-членки на ЕУ. ИПА 2 е замислена како подобрена верзија на ИПА 1, надградена и дополнета врз лекциите научени од спроведувањето во периодот 2007–2013 година.

На тој план се имаат случено неколку битни настани: се донесоа Регулативата (и за ИПА 2) и Правилникот за примена; започна процесот на програмирање како заеднички потфат меѓу Европската комисија (ЕК) и Владата на Република Македонија, односно, Секретаријатот за европски прашања (СЕП); започна и процесот на консултации со таканаречените „недржавни актери“ (non-state actors); се формираа работни групи при Владата на Република Македонија задолжени за учество во процесот на програмирање; се изготви првиот нацрт на Националниот стратегиски документ – НСД (Country Strategy Paper – CSP); и Собранието на Република Македонија одржа надзорна расправа за проблемите при искористувањето на ИПА 1 во Македонија во периодот од јули до октомври 2013 година.

Овој извештај е целосно посветен на научените лекции кои треба да служат како сознанија при програмирањето на ИПА 2.

1. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКИ

На Европскиот совет, одржан на 7-8 февруари 2013 година, беше постигнат таканареченото договор за Повеќегодишната финансиска рамка на Европската унија (Multiannual Financial Framework – MFF) за периодот 2014–2020 год., попознат како финансиска перспектива на ЕУ. Политиката за проширување уште еднаш доби третман на една од поуспешните политики на ЕУ што довела до мир, стабилност и просперитет во Европа.

ИПА 2 треба да биде пофлексибилен инструмент од аспект на распределбата, програмирањето и спроведувањето на финансиската помош. Ќе се обезбеди кохерентен приод преку подобро вклучување на засегнатите страни и преку елиминирање на непотребната бирократија.

Ако досега се идентификуваа проекти кои треба да се поддржат, отсега се прави идентификација на основните сектори, што ќе има клучно значење за успешноста на процесот на пристапување. Успешното пристапување подразбира навремени финансиски распределби на средствата за сите политики опфатени со ИПА, што, пак, овозможува подобро утврдување на приоритетите (како што се јавната администрација, судството итн.). Ова ќе доведе до поголемо влијание и до подобра одржливост на предложените активности. ИПА 2 ќе се надоврзе на лекциите научени од ИПА 1 и натаму ќе ја следи општата цел за поддршка на државите-кандидатки и на потенцијалните држави-кандидатки во нивните подготовки за членство во ЕУ, што вклучува и прогресивно усогласување на нивните институции и економии во насока на постигнување на стандардите и на политиките на ЕУ. Да не заборавиме дека ИПА 2 има за цел да ги подготви државите за преземање на обврските што произлегуваат од користењето на структурните и кохезионите политики на ЕУ, по нивното пристапување во Унијата.

Во табела 1, подолу, може да се видат сличностите и разликите меѓу ИПА 1 (2007–2013 год.) и ИПА 2 (2014–2020 год.).

	ИПА 1	ИПА 2
Износ	11,468 милијарди евра	11,699 милијарди евра
Корисници	Турција, Исланд, Хрватска, Црна Гора, Србија, Косово, Босна, Македонија и Албанија.	Турција, Исланд, Албанија, Црна Гора, Србија, Косово, Босна и Македонија
Приод	Програмски приод (Programme Based Approach – PBA)	Секторски приод (Sector-Wide Approach – SWAp)
Фокус	Аутпутот	Резултатите
Вклученост	ЕК (генерални директорати за проширување, земјоделство, вработување, животна средина, транспорт и енергетика и образование)	Поголема вклученост на Европскиот парламент, на Советот и на парламентите на државите-членки
Управување	Децентрализирани и децентрализирано	(Ин)директно (де)централизирани
Структура	5 компоненти	Нема повеќе компоненти
Програмирање	Повеќегодишна индикативна финансиска рамка (Multiannual Indicative Financial Framework – MIFF)	Повеќегодишна финансиска рамка (Multiannual Financial Framework – MFF)
	Повеќегодишен индикативен плански документ (Multiannual Indicative Planning Document – MIPDs)	Национален стратегиски документ (Country Strategy Paper – CSP)
	Оперативни програми по компоненти	Секторски програми

***Табела 1** – Сличности и разлики меѓу ИПА 1 и ИПА 2.*

Од табелата погоре се гледа дека износот на ИПА 2 е речиси идентичен со оној од ИПА 1, исто како и државите-кориснички, единствено Хрватска веќе не е меѓу државите-кориснички бидејќи таа, како држава-членка, има пристап до структурните и до кохезионите фондови.

Финансиската помош ќе се доделува под исти услови и за државите-кандидатки и за потенцијалните држави-кандидатки за членство во ЕУ, без оглед на нивниот статус, што значи дека структурата со компонентите е надмината и заменета со сеопфатни стратегиски политики поддржани со релевантни национални секторски стратегии подготвени во партнерство со државите-кориснички.

ИПА 2 ќе биде пофлексибилна и ќе подразбира (ко)финансирање јавни политики, наместо поединечни проекти, при што се заменува досегашниот проектен приод со таканареченото секторски приод (Sector-Wide Approach – SWAp). Иако Македонија има одредено искуство со ваквиот приод,[2] вистински предизвик ќе биде среднорочното секторско буџетирање, што е услов за успешно искористување на средствата од ИПА 2. Пристапот е постратегиски, со комбинирање различни видови акции (проекти и програми) кои ве-

[2] При програмирањето на Националната ИПА 2011 и на ИПА 2012–2013, се користеше овој приод, но сè уште нема некакво позначително искуство со оглед на тоа дека сè уште не е започната имплементацијата на овие програми.

туваат најефективни резултати и кои се надоврзуваат на тековните капацитети. Секторскиот приод значи опфаќање цели сектори, наместо проекти, и здружување на ресурсите за да се подобрат дијалогот за релевантните политики и централното буџетирање по сектори, што последователно, ќе доведе до зголемена сопственост од страна на Владата. Се очекува ваквиот приод да ја поддржи соработката меѓу Владата, ЕУ, но и опозицијата, како и другите клучни засегнати чинители во дадените сектори. Се очекуваат и драматично подобрување на јавната потрошувачка и на распределбата на ресурсите во рамките на конкретните сектори, како и намалување на трансакциските трошоци. Финансиската и техничката помош треба да бидат постратегиски, поодржливи и подолгорочно ориентирани, со што ќе се олесни координацијата на донаторите. Транспарентниот процес на консултации, предвиден да се одвива со сите релевантни државни и недржавни чинители, несомнено ќе изгради поголем политички консензус за главните развојни политики на државите. На тој начин, ќе се подобрат и стратегиското размислување и интервентната логика, што, пак, ќе овозможи подобро насочување, фокусирање, утврдување приоритети, како и проследување на финансиската помош, отворајќи простор за подобро идентификување на потребите и за подетална анализа на ризиците.

ИПА 2 ќе се фокусира на резултатите, а не на аутпутот, како што беше случајот со ИПА 1. Се воведуваат резервен дел и можност за прераспределба на средствата меѓу различните стратегиски цели (во рамките на средствата наменети за државата), како и меѓу самите држави.

Европскиот парламент и Советот на ЕУ ќе бидат повеќе вклучени во процесот на донесување одлуки, за разлика од нивната вклученост во ИПА 1. За сметка на тоа, пак, ЕК ја гледаме главно преку Генералниот директорат за проширување. Добрата страна на ова решение е тоа што се очекува помошта да биде пофокусирана и поефикасна, но лошата страна е тоа што ГД за проширување ја нема потребната експертиза, така што може да се очекуваат забавување на имплементацијата и повеќе потрошено време на интеринституционална консултација во Брисел.

И кај управувањето има промени. Дел од секторите (програмите/проектите) ќе се спроведуваат централизирано, како, на пример, регионалните проекти, и со нив ќе управува ЕК од Брисел. Дел од националните сектори/проекти, исто така, ќе имаат индиректно управување: со други зборови, нив ќе ги спроведува Делегацијата на ЕК во Скопје (како, на пример, поддршката наменета за граѓанското општество).

2. ЛИДЕРСТВО И СТРАТЕГИЈА

Секторскиот приод бара посветеност, лидерство и чувство на сопственост меѓу различните засегнати страни. Во суштина, буџетот мора да се организира околу областите на политиките (сектори), и оттука, потребен е договор за содржината на тие политики и за редоследот на чекорите за спроведување на соодветната реформска агенда. Новите програмски документи ја одразуваат оваа реалност, заедно со потребата за пореално повеќегодишно планирање на буџетот. Од друга страна, спроведувањето на секторските политики бара институционален капацитет, кој за жал, не е јака страна на Македонија, судејќи според наодите од Извештаите на ЕК за напредокот. Клучно ќе биде воспоставувањето ефективни и инклузивни структури за координација по сектори.

Ваквиот приод ги принудува владите, донаторите и клучните засегнати страни да работат заедно во рамките на еден процес кој има за цел да ја подобри националната сопственост врз одлуките за секторските политики и за распределбата на ресурсите во даден сектор преку зголемување на кохерентноста меѓу јавната политика, потрошувачката и резултатите и преку намалување на трансакциските трошоци. Ова подразбира и промена од изолирани проекти, кон проекти кои се дел од една кохерентна национална секторска програма. Секторот е дефиниран како област на политики која спаѓа под надлежност на дадено ресорно министерство.[3]

Секторскиот приод се темели на неколку главни принципи. Прво, секторот треба да биде релевантен за подготовката за пристапувањето на државата во ЕУ.[4] Второ, пред договарањето на секторските политики, се консултираат меѓународните и билатералните донатори. Трето, градењето институции или усогласувањето со законодавството на ЕУ не смее да биде сектор, туку конкретна хоризонтална цел што ќе биде релевантна за сите сектори.

ИПА 2 треба да претставува врска меѓу финансиската помош и европската агенда на државата што придонесува за постигнување на целите утврдени во Стратегијата Европа 2020.[5] Практично, ова значи дека доброто владееење и градењето капацитети и натаму ќе бидат основните теми, но поголемо внимание ќе им се посвети на социо-економскиот развој и на одржливото влијание. Оттука, мора да постои заедничко разбирање во однос на секторскиот приод,[6] со што инклузивниот дијалог за секторската политика на повеќе нивоа станува најважниот елемент на програмирањето кој ќе има ефект врз подготовката за апсорпција на кохезионите фондови на ЕУ и ќе ги зема предвид сите модалитети на имплементација (за разлика од ИПА 1).[7]

3. ПРОГРАМИ, ПРОГРАМИ, ПРОГРАМИ...

Во претстојниот период ќе бидат подготвени два плански документа на високо ниво, односно, таканаречените Заедничка стратегиска рамка - ЗСР (Common Strategic Framework – CSF) и Национален стратегиски документ - НСД (Country Strategy Paper – CSP). ЗСР ќе го следи примерот на структурните фондови и ќе ги опфати сите држави и сите области за да се постигне подобро усогласување меѓу финансиската помош и политиката за проширување.

[3] Според Насоките на Генералниот директорат за проширување (DG ELARG).

[4] Еден сектор не е еквивалент на поглавје од преговорите. Едно исто поглавје од преговорите може да биде релевантно за повеќе различни сектори, и неколку поглавја можат да бидат релевантни за еден сектор.

[5] http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

[6] Пример за сектор е „Правда, внатрешни работи и темелни права“, кој го сочинуваат три потсектори: 1) Правда и судство; 2) Внатрешни работи; и 3) Човекови и темелни права. Еден сектор може да биде и таканареченото „несектор“ кој го вклучува Инструментот за интеграција во ЕУ сличен на Инструментот за подготовка на проекти од ИПА 1 кој обезбедува поддршка за: 1) ад хок потреби поврзани со законодавството на ЕУ; и 2) учество во Програмите на Унијата.

[7] Во периодот 2007–2013 год., средствата ставени на располагање преку ИПА изнесуваа 622 милиони евра. Целта беше да се поддржат заложбите за реформи во насока на преземање на европското законодавство за да биде државата целосно подготвена за исполнување на обврските од членството во ЕУ. ИПА 1 имаше пет компоненти: Транзициска помош и градење институции (I), Прекугранична соработка (II), Регионален развој (III), Развој на човечки ресурси (IV) и Рурален развој (V).

Бидејќи овие документи ги даваат основите за натамошното програмирање, тие се подготвуваат во консултации меѓу Делегацијата на ЕУ во Скопје и националните власти, националниот координатор за ИПА (NIPAC), но и локалните власти, економските и социјалните партнери, граѓанското општество и таканаречените „недржавни чинители". Ќе се организираат и консултации со донаторската заедница и другите меѓународни организации, меѓународните финансиски корпорации, државите-членки на ЕУ, регионалните организации итн.

ЗСР е врвен стратегиски и плански документ во сопственост на ЕК кој го опфаќа целиот период 2014–2020 год. и се однесува на сите држави кои пристапуваат во ЕУ и на сите области/политики. ЗСР се залага за подобро усогласување на финансиската помош со политиката за проширување, вклучувајќи ги и политичките реформи, економско-социјалниот развој, законодавството на ЕУ и регионалната соработка. Овој документ ги утврдува критериумите за распределба на средствата по држави и дава насоки за управување и за спроведување на доделената помош.

Националните стратегиски документи (НСД) ги подготвува ГД за проширување во партнерство со самите држави-кориснички. Овие важни стратегиски документи ги опфаќаат конкретните приоритети на државите во следните 7 години и ги земаат предвид потребите и капацитетите за испорака на реформите. Со овој документ се утврдуваат спецификациите за секторите според области/политики, нивото на помош и видовите акции што ќе се спроведуваат.

Интегрален дел од документот се и јасно утврдените цели, како и показателите за мерење на постигнатиот успех. Исто така, тука се утврдуваат и секторските и потсекторските потреби, приоритети и барања, вклучувајќи ги и очекуваните резултати до 2020 година (резултати, приоритети, предизвици и ограничувања), поради што овој документ има исклучително големо значење. Институционалната и правната рамка, како и различните модалитети на помошта (нивните предности и слабости), го прават овој документ да биде централната точка за координација на секторите и на донаторите. Во НСД се вклучени и информации за индикативните распределби (во проценти) за секој сектор во кој се интервенира, показателите за мерење на успехот, механизмот за мониторинг и ризиците за спроведувањето.

Постигнатиот напредок кон конкретните цели ќе се оценува преку показатели дефинирани во согласност со Копенхашките критериуми – политичките (демократија, владеење на правото, почитување на човековите права и на темелните слободи, судскиот систем и нивото на административен капацитет), економските (солидност и ефективност на социјалните и економските развојни стратегии, напредок во постигнувањето паметен, одржлив и инклузивен раст, вклучувајќи ги и јавните инвестиции поддржани од ИПА) и правните (законодавство усогласено со она на ЕУ, како и напредок во однос на институционалната реформа поврзана со ЕУ и на транзицијата кон децентрализирано управување со помошта). При мерењето на постигнатиот напредок, се земаат предвид и релевантноста на иницијативите за регионална и за територијална соработка и еволуцијата на трговските текови.

НСД содржи севкупна цел дефинирана за периодот 2014–2020 год., заедно со неколку секторски програми потребни за модернизација на еден сектор или за негово изедначување со стандардите на ЕУ. Документот се темели на националните стратегии и на развојните планови и се води според севкупната политика за проширување на ЕУ, пристапното/европското партнерство, и е во согласност со Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА). Овој документ дозволува стратегиско планирање и распоредување на приоритети-

те поврзани со интеграцијата во ЕУ и со средствата од ИПА уште во рана фаза. Исто така, се наведува индикативен износ на средствата за периодот 2014–2020 год., кој во случајот на Македонија, изнесува околу 600 милиони евра и е во рамките на средствата што на Македонија ѝ беа доделени од ИПА 1.

И овде има значајни разлики во програмањето на ИПА 2 во споредба со ИПА 1. Имено, во случајот на ИПА 1, се изготвуваа таканаречените Повеќегодишни индикативни плански документи (Multiannual Indicative Planning Document – MIPDs) кои беа тригодишни документи и се изготвуваа на годишна основа (2007–2009, 2008–2010, 2009–2011, 2010–2012 и 2011–2013 год.). Врз основа на овие документи, се програмираа средствата – со други зборови, за да можете да потрошите средства на која било акција, проблемот што би го оправдал трошењето на парите мора да биде споменат токму во овој документ. За да не дојде до застој во реформите, овој документ се ревидираше на годишна основа така што имаше простор за соодветна интервенција доколку – од една или друга причина – одреден проблем бил испуштен од првичната верзија.

Тоа нема да биде случај кај ИПА 2. Сега веќе не се изготвуваат Повеќегодишни индикативни плански документи, туку се прави еден единствен Национален стратегиски документ (НСД) кој е седумгодишен, со можност за една ревизија по евалуацијата планирана за 2017 година. Оваа промена бара внимателно конципирање на НСД и спроведување сериозни консултации со сите засегнати страни во државата, вклучувајќи го и граѓанското општество. Овој документ е важен и поради фактот што секторите ќе се одредуваат токму во него. За жал, консултациите за нацрт-документот поминаа незабележано од повеќето општествени чинители, па дури ни Собранието на Република Македонија не беше консултирано.

И кај оперативните програми има новини. Досегашната практика на изготвување оперативни програми се менува. Имено, оперативните програми[8] сега се заменуваат со секторски програми кои ќе бидат седумгодишни. И повторно, можноста за менување на содржината на овој документ ќе биде дури по 2017 година кога ќе се прави ревизијата по извршената евалуација.

4. СЕКТОРИ, ПРИОРИТЕТИ, КОМПРОМИСИ, ПРОЕКТИ

Веќе има отстапување во предвидената временска рамка за програмирање на ИПА 2. Регулативата за ИПА 2, заедно со Правилата за имплементација на ИПА 2 беа донесени со значително задоцнување. Регулативата за ИПА 2 требаше да биде донесена најдоцна до април 2013 година, додека конечната верзија на Правилата за имплементација на ИПА 2 до јули 2013 година, за да бидат конечно донесени дури во ноември 2013 година. Доцнеше и нацрт-верзијата на ЗСР, а финалната верзија беше предвидена за септември 2013 година, но беше донесена во мај 2014 година. Националните секторски програми требаше да почнат да се подготвуваат од есента 2013 година за да бидат донесени од страна на комитетот за ИПА во јуни 2014 година.

[8] Кај првата компонента на ИПА се правеа годишни оперативни програми, додека кај втората компонента имаше седумгодишни програми за соработка со: Бугарија, Албанија, Грција, и двогодишна програма за соработка со Косово. Кај третата компонента имаше една тригодишна програма (2007–2009 год.), додека кај четвртата и кај петтата компонента имаше седумгодишни оперативни програми кои беа ревидирани во 2011 година.

Доцнењето е евидентно. Според последните рокови, програмите ќе бидат готови во периодот септември – октомври за да бидат ставени на дневниот ред на комитетот за ИПА закажан за ноември 2014 година. Се очекува програмите да бидат донесени до крајот на годината. Добрата вест е што за цело ова време, Делегацијата на ЕУ во Скопје е во постојан контакт и консултации со граѓанските организации и е отворена за коментари по писмен пат.

Покрај доцнењето, се чини дека во Македонија се одвиваат два паралелни процеса: едниот иницран од Владата (СЕП) и другиот иницран од Делегацијата на ЕУ во Скопје. За разлика од процесот на Владата, Делегацијата на ЕУ е достапна за консултации и нив ги спроведува во однапред одредени рокови.

Владата првично дефинираше 7 сектори и формираше работни групи за секој од нив. Тие се: 1) Развој на бизнисот, науката и иновациите [групата ја сочинуваат претставници на СЕП, националниот координатор за ИПА, вицепремиерот за економски прашања, Министерството за економија (МЕ) и Министерството за финансии (МФ)]; 2) Развој на човечки ресурси [со претставници од СЕП, националниот координатор за ИПА, Министерството за труд и социјална политика (МТСП), Министерството за образование (МО), Министерството за здравство (МЗ) и МФ]; 3) Земјоделство и рурален развој [со претставници од СЕП, националниот координатор за ИПА, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ), ИПАРД агенцијата, Агенцијата за храна и ветеринарство (АХВ) и МФ]; 4) Животна средина и климатски промени [со претставници од СЕП, националниот координатор за ИПА, Министерството за животна средина (МЖС), МФ, вицепремиерот за економски прашања и Министерството за транспорт и врски (МТВ)]; 5) Транспорт [со претставници од СЕП, националниот координатор за ИПА, МТВ и Државната агенција за патишта (ДАП)]; 6) Правда и внатрешни работи [со претставници од СЕП, националниот координатор за ИПА, Министерството за внатрешни работи (МВР), Министерството за правда (МП), МФ и Министерството за одбрана (МО)]; и 7) Реформа на јавната администрација [со претставници од СЕП, националниот координатор за ИПА, Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), МФ и Генералниот секретаријат при Владата на РМ (ГС)].

Според консултативниот процес со недржавните чинители, одржан во периодот од 22 до 30 април 2013 година, Делегацијата на ЕУ во Скопје ги предложи, повеќе или помалку, истите приоритетни сектори: 1) Развој на приватниот сектор; 2) Социјален развој и развој на човечки ресурси; 3) Земјоделство и рурален развој; 4) Животна средина и климатски промени; 5) Транспорт и енергија; 6) Правда, внатрешни работи и темелни права; 7) Реформа на јавната администрација; и 8) Поддршка за хоризонталните програми.

Во првиот и во конечниот нацрт-документ гледаме 8 сектори и тоа: 1) Демократија и владеење; 2) Владеење на правото и темелни права; 3) Животна средина; 4) Транспорт; 5) Конкурентност и иновации; 6) Образование, вработување и социјални политики; 7) Земјоделство и рурален развој; и 8) Регионална и територијална соработка.

Според последните случувања, Владата одлучила да постави приоритетни сектори (или како што таа ги нарекува, „инвестициски“ сектори) за програмирање кои се рангирани според следниов редослед: (I) Транспорт, (II) Животна средина и климатски промени, (III) Правда и (IV) Регионална и локална конкурентност. Владата одлучила да го смести секторот демократија и владеење во потсекторот ЕУ интеграции кој опфаќа два акциски документа за 2014 година. Секторски документ за програмирање не е направен и се очекува тој да биде изготвен, евентуално, од следната година. Сето ова се должи на доцнењето на целиот процес.

Според Владата, во секторот транспорт се најавуваат два големи проекта кои би опфаќале 80% од целата програма (железницата Крива Паланка – Бугарија и дел од патот Градско – Дреново, како дел од Коридорот X). Овие проекти ќе се спроведуваат со индиректен менаџмент, при што поголемиот дел од одговорноста за управувањето со европските средства би го имала македонската влада.

Владата најавува две грант-шеми во делот животна средина и климатски промени, и тоа: за одржлив развој на животната средина и за климатски промени. И овде, спроведувањето ќе биде преку индиректен менаџмент. Да се надеваме дека власта ќе успее да го стави во функција долгонајавуваниот Фонд за енергетска ефикасност, со што би се решил проблемот во однос на конфинансирање на апликантите за овие грант-шеми.

Во секторот правда, Владата планира да се изготват два посебни документа. Имено, тригодишна акциска програма (2014–2016 год.) и акциски документ за 2014 година. И овде, спроведувањето би било преку индиректен менаџмент, а најавени се грант-шеми за граѓански организации за правна помош. Исто така, во следниот период најавена е подготовка на нова стратегија за судството.

Кај регионална и територијална соработка се работи на акциски документ за 2014 година со единствена област на програмирање – туризам. Утврдените приоритети се: 1) Јавни локални патишта; 2) Туристички услуги; и 3) Консултации со засегнатите страни и со потенцијалните инвеститори од областа на туризмот. Најавени се грант-шеми за мали инфраструктурни проекти. Се планира спроведувањето да биде преку „директно грантирање“, но администрирано од меѓународни организации како што се Развојната програма на Обединетите нации (UNDP), Германската билатерална помош (GIZ), Светската банка (WB) итн.

Граѓанското општество ќе биде заедничко прашање за сите сектори. Ова е во согласност со Предлог резолуцијата[9] на Европскиот парламент (ЕП) од 19 декември 2012 година по повод Извештајот за напредокот на Република Македонија, подготвен од страна на Ричард Ховит, во име на комитетот за надворешни работи. Резолуцијата нагласува: „[ЕП] смета дека развивањето политичка култура во која постои почитување на плурализмот на ставовите во едно независно граѓанско општество е од суштинско значење за натамошниот демократски напредок на државата“, и затоа, „ги повикува граѓанските организации да ја зачуваат својата независност“. Сепак, овој документ смета дека е потребно „Владата да се посвети на целта за ’партнерство‘ со граѓанското општество и да формира национален фонд за кофинансирање што ќе им овозможи на граѓанските организации целосно да учествуваат во програмите поврзани со ЕУ“. Натаму во документот, „ЕП ги повикува граѓанските организации целосно да се вклучат во одлуките за програмирање на следната ИПА, и најмалку 15% од средствата од ИПА да бидат распределени за нив“.

Рефлексијата на овие предлози ја гледаме кај регионалните нацрт-програми во делот развој на граѓанското општество преку таканаречените хоризонтални мерки. Предвидено е првиот повик да се објави во првиот квартал од 2015 година. Се очекува спојување на компонентите за 2014 година (1 милион евра) и за 2015 година (1,5 милиони евра), во вкупен износ од 2,5 милиони евра. Другите компоненти ќе се спојуваат во еден повик со различни лотови. Сите проекти од оваа програма предвидуваат регрантирање. Оваа програма ќе се спроведува со директен менаџмент, односно, од страна на Делегацијата на ЕУ во Скопје.

[9] RE\922385EN.doc - 2012/2866(RSP)

5. НАДЗОРНА СОБРАНИСКА РАСПРАВА

Собранието на Република Македонија иницираше сеопфатна неколкудневна расправа за спроведувањето на ИПА. Оваа расправа имаше две цели: а) да ги идентификува проблемите во реализацијата на ИПА 1 заради забрзување на имплементацијата на идните проекти за да не дојде до губење на испрограмираните средства; и б) вградување на лекциите научени од ИПА 1 во програмирањето на ИПА 2. 42-та седница на Комисијата за европски прашања (КЕП) започна на 11 јули 2013 година, и продолжи со работа на 26.7.2013, 11.9.2013, 7.10.2013, 8.10.2013, 9.10.2013, 29.10.2013 и 3.2.2014.

Надзорната собраниска расправа беше конципирана така што ѝ се посвети посебно внимание на секоја компонента одделно, па оттука и големиот број седници. Првата седница беше општа, при што се дискутираше за генералните сознанија за ИПА. Наредните продолженија на 42-та седница беа организирани околу петте компоненти, а последната беше наменета за донесување заклучоци.

Во овој дел од извештајот се осврнуваме на општите наоди од оваа надзорна расправа, а понатаму подетално ќе ги анализираме исказите на сведоците во рамките на соодветните компоненти на ИПА. Генерално, од оваа надзорна расправа може да се извлечат неколку заклучоци:

1. ***Манипулација со бројките.*** Во текот на сите седници се забележуваше масовна манипулација со бројките од страна на власта. И покрај толку седници, јасно беше дека никој не знае колку средства од ИПА се искористени, а колку се останати. Не стана збор ниту за изгубени средства. Имаше и случаи кога двајца различни претставници на власта користеа различни податоци во текот на една иста седница.

   Таков е примерот со првата седница кога Потпретседателот на Владата задолжен за евроинтеграции, Фатмир Бесими, и министерот за финансии, Зоран Ставрески, зборуваа за слични проценти, но ги толкуваат различно. Бесими тврдеше дека ИПА 2007–2013 год. изнесува 640 милиони евра и дека за 190,2 милиони евра (или 37,3%) се склучени конкретни договори. Од друга страна, за Ставрески, процентот на искористеност на ИПА заклучно со јуни 2013 година бил 37% за сите компоненти на ИПА, и ќе пораснел на 48% до крајот на годината.

   Манипулацијата овде е очигледна. Министерот Ставрески намерно не прави разлика меѓу склучени договори (contracted) и реализирани средства (disbursed). Имено, извесно е дека склучените проекти ќе се реализираат, но не сега, туку по 1-2 години, колку што обично траат европските проекти. Оттука, нејасно е од каде му е процентот 48% на министерот Ставрески.

2. ***Скромно (не)познавање на материјата.*** Оваа надзорна расправа многу наликуваше на институтот „пратенички прашања“, со безброј „наместени“ прашања и без некаква суштинска дискусија. Поголемиот број пратеници не ја разбираат ИПА, а Владата немаше доставено никакви документи за да им ја олесни подготовката за седницата. Се доби впечаток дека расправата се турка про-форма и навистина беше нејасно зошто беа потребни толку многу седници за однапред подготвени прашања.

3. ***Отсутни сведоци.*** Ако го анализираме списокот со поканетите сведоци, ќе видиме дека од вкупно 66 поканети, само 45 сведоци се појавија на надзорната расправа, а 21 сведок решија да не дојдат. Ова е ноторно непочитување на институтот „надзорна расправа“, а со тоа и на Собранието на Република Македонија. Згора на тоа, ако ги погледнеме имињата на оние кои не дојдоа, ќе видиме дека повеќето од нив се од власта и од институциите на системот (13), шестмина се од граѓанското општество и двајца се од редовите на експертите (види Табела 2 подолу).

ДАТУМ	ИНСТИТУЦИИ / ВЛАСТ	ГРАЃАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ	ЕКСПЕРТИ
11.7.2013	**ПРИСУТНИ СВЕДОЦИ**		
	Фатмир Бесими	Малинка Р. Јорданова	Ивица Боцевски
	Зоран Ставрески	Тања Хафнер	
	Лепосава А. Велинов	Лидија Димова	
		Александар Кржаловски	
	ОТСУТНИ СВЕДОЦИ		
	Теута Арифи		
	Васко Наумовски		
26.7.2013	**ПРИСУТНИ СВЕДОЦИ**		
	Фатмир Адеми		Ризван Сулејмани
	Радица Коцева		
11.9.2013	Иво Ивановски	Димитар Мирчев	
	Ванчо Каргов	Фани К. Пановска	
	Гордана Јанкуловска	Зоран Јанакиев	
	Орхидеја Каљошеска		
	ОТСУТНИ СВЕДОЦИ		
	Кирил Божиновски	Љупчо Арнаудовски	Гордан Калајџиев
		Сани Демири	
		Суад Мисини	
		Александра Бојаровска	

ДАТУМ	ИНСТИТУЦИИ / ВЛАСТ	ГРАѓАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ	ЕКСПЕРТИ
7.10.2013	ПРИСУТНИ СВЕДОЦИ		
	Блерим Беџети		Мендерес Кучи
	Арсенчо Алексовски		
	Зоран Заев		
	Иван Франгов		
	Илчо Захариев		
	Ратко Димитровски		
	ОТСУТНИ СВЕДОЦИ		
	Владимир Талевски	Владимир Мисев	
	Садула Дураку		
	Невзат Бејта		
	Зоран Дамјановски		
	Зијадин Села		
	Ардита Илјази		
8.10.2013	ПРИСУТНИ СВЕДОЦИ		
	Владимир Пешевски	Ана Ч. Лешоска	
	Тахир Хани		
	Миле Јанакиевски		
	Марјан Ристески		
	ОТСУТНИ СВЕДОЦИ		
	Љупчо Георгиевски	Билјана Величковска	

ДАТУМ	ИНСТИТУЦИИ / ВЛАСТ	ГРАЃАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ	ЕКСПЕРТИ
9.10.2013	ПРИСУТНИ СВЕДОЦИ		
	Диме Спасов	Линдита Ќазими	
	Спиро Ристовски	Марјан Забрчанец	
	Дарко Димитров	Неда Коруновска	
	Влатко Поповски		
	Емилија Героска		
	Драгица Здравева		
29.10.2013	ПРИСУТНИ СВЕДОЦИ		
	Абдулаќим Адеми		Андрија Секуловски
	Љупчо Димовски		Петар Георгиевски
	Зоран Коњановски		
	Маргарита Делева		
	ОТСУТНИ СВЕДОЦИ		
	Тони Димовски		Златко Калеников
	Дејан Рунтевски		
	Јордан Кузмановски		

Табела 2 – Поканети сведоци на надзорната расправа за ИПА.

4. ***Говор на омраза кон граѓаните активисти.*** Уште од првата седница стана јасно дека граѓанскиот сектор ќе служи како монета за поткусурување на оваа надзорна расправа. Мета на напади беа голем број активисти, и тоа од двете страни: и од владејачката коалиција и од опозицијата. Ваквиот третман на граѓанските активисти зборува за средината во која се развива граѓанското општество, односно, за развојот на демократијата во државата.

5. ***Непочитување на обврските.*** Интересно е и тоа што речиси на секоја седница од надзорните расправи, некој бараше од некого писмена информација (на пример, Владанка Авировиќ побара писмен одговор од Лидија Димова, тогашниот извршен директор на Македонскиот центар за европско образование (МЦЕО); Цветанка Иванова побара писмен извештај од главниот ревизор на ИПА, Лепосава А. Велинов; Беким Чоку побара информации од потпретседателот на Владата задолжен за ЕУ интеграции, Фатмир

Бесими; Силвана Бонева побара информации од шефот на Секторот за склучување договори и финансирање при Министерството за финансии, Радица Коцева; Миле Андонов побара известување од градоначалникот Ратко Димитровски; Панче Орцев побара информации од Министерот за земјоделство, Љупчо Димовски итн. Одговори доставија само Лепосава А. Велинов и Лидија Димова, а сите други не ја исполнија својата обврска, со што покажаа очигледно непочитување на домот на демократијата. Санкции, се разбира, немаше!

Резултатот од оваа надзорна расправа се десетте заклучоци кои беа доставени до Владата на Република Македонија, СЕП и до Делегацијата на ЕУ во Скопје. Во продолжение следуваат донесените заклучоци:

1. Има потреба од зголемување на апсорпциски капацитет на Република Македонија, како и решавање на предизвиците за ефикасно искористување на овие средства.

2. Децентрализираниот институционален систем е одлично поставен и подготвен да ги преземе предизвиците од овој процес.

3. Административните капацитети мора да ги надминат слабостите. Потребно е зајакнување на капацитетите за правење проекти, но и за нивно спроведување преку регрутирање квалификуван и искусен нов кадар и преку обука на постојниот кадар.

4. Има потреба од подобра меѓуресорска и меѓуинституционална комуникација, особено меѓу министерствата, СЕП, Секторот за централно финансирање и склучување на договори, граѓанскиот сектор и Делегацијата на ЕУ.

5. Високите стандарди и правила на ЕК треба подобро да им бидат објаснети на македонските граѓани и институции за да бидат подостапни.

6. Има неусогласеност кај податоците за средствата од ИПА: институциите имаат едни бројки, граѓанскиот сектор други. Треба унифицирање на овие податоци.

7. Треба среднорочно фискално планирање; во спротивно, нема да биде јасен финансискиот капацитет на државата.

8. Субвенционирање на корисниците на проектите во делот кофинансирање.

9. Поголема вклученост на граѓанските организации во искористувањето на ИПА.

10. Вклучување на Собранието на Република Македонија, преку КЕП и преку Националниот совет за евроинтеграции (НСЕИ), во донесувањето на Националниот стратегиски документ и во утврдувањето на секторите.

Ниту еден од овие заклучоци не е суштински. Згора на тоа, некои заклучоци се меѓусебно спротивставени (на пример, не може децентрализираниот систем да биде одлично поставен, а притоа да има потреба од зајакнување на административните, техничките и апсорпциските капацитети на институциите). Некои од препораките, на пример, онаа за создавање фонд за кофинансирање се барања на граѓанскиот сектор уште од 2007 година.

Сите овие заклучоци ќе бидат предмет на анализа во посебните делови од овој извештај кои се однесуваат на поединечните компоненти.

6. ИПА МЕХАНИЗАМ

Една од препораките на Собранието на Република Македонија се однесува на соработката меѓу Владата и граѓанските организации при програмирањето на ИПА, како и при креирањето на стратегиските документи. За жал, иако граѓанскиот сектор постојано бара да биде чуен, за Владата тој служи само за декор. За среќа, Делегацијата на ЕУ во Скопје има малку поинаков однос, иако за волја на вистината, и тој однос може да се подобри.

Во рамките на секторските работни групи, Владата нема вклучено претставници од граѓанското општество или од другите недржавни чинители, што значи дека нивното мислење не се зема предвид во оваа фаза на програмирање. Дури и обидот на Делегацијата на ЕУ во Скопје од април 2013 година да организира сеопфатен консултативен процес за поединечните сектори не ги даде очекуваните резултати. Иако поканети, поголемиот број кредибилни граѓански организации не учествуваа на консултациите. Наместо нив, на организираните настани се појавија претставници на приватниот сектор, главно консултанти. Главната причина за нивното неучество беа недостигот на капацитети и сомнежот дека навистина можат да дадат значаен придонес. Поголемиот број граѓански организации со кои контактиравме ја изразија својата неволност да учествуваат во процес што не го разбираат целосно.

Будно следејќи ги настаните околу програмирањето на ИПА 2, една група граѓански организации[10] испрати официјално писмо до Потпретседателот на Владата задолжен за евроинтеграции, Фатмир Бесими, со барање да бидат директно вклучени во програмирањето на ИПА 2, инсистирајќи на транспарентност и на отвореност на процесот на развој на Националниот стратегиски документ (НСД). Потоа следуваа средби со СЕП, па со Делегацијата на ЕУ во Скопје, од кои произлезе заедничкиот заклучок дека граѓанското општество мора дополнително да биде консултирано на посуштински начин.

Групата граѓански организации, под водство на Еко-свест, достави предлог-проект до Проектот на УСАИД за граѓанско општество и формално го воспостави ИПА механизмот чија главна цел беше да организира форум со цел да консултира кредибилни граѓански организации во своите области во врска со содржината на нацрт-стратегискиот документ. Овој форум се одржа на 27-28 февруари 2014 година во Охрид и на него присуствуваа близу стотина граѓански организации. Форумот започна со пленарна сесија, а потоа се одвиваа седум различни работилници, за секој сектор посебно (без прекугранична соработка, која се третира како хоризонтално прашање). На последната пленарна сесија беа донесени заклучоците и беше направен избор на претставници од граѓанските организации во работните групи на Владата.

Оваа мрежа на граѓански организации ги испрати своите наоди до Делегацијата на ЕУ во Скопје и до СЕП. Радува тоа што голем дел од препораките се најдоа во конечната верзија на Националниот стратегиски документ, но за жал СЕП сè уште не смета дека може да ги вклучи легитимно избраните претставници во секторските работни групи на Владата.

[10] Тоа се следниве организации: 1) Центарот за еколошки истражувања и информации „Еко-свест"; 2) Македонскиот центар за европско образование (МЦЕО); 3) Аналитика; 4) Фронт 21/42; 5) Реактор; 6) Центарот за граѓански комуникации (ЦГК); 7) Институтот за европска политика; 8) Зенит; и 9) Фондацијата Отворено општество – Македонија.

7. МЕТОДОЛОГИЈА

Целта на овој извештај е да даде ажурирана оценка за искористеноста на средствата од ИПА од страна на институциите на власта, како и на другите недржавни чинители, со надеж дека ќе придонесе кон креирањето на Националниот стратегиски документ од каде што почнува програмирањето на ИПА 2.

Појдовна основа за оваа анализа се документите што ги изработуваат Владата на Република Македонија и ЕУ, како и медиумското покривање на настаните поврзани со искористеноста на средствата од ИПА. Главни документи што се анализираат, меѓу другите, се: Ревизијата на Пристапното партнерство од 5 февруари 2010 година (натаму во текстот, Ревизија 2010); Националните програми за усвојување на правото на ЕУ – Ревизија 2014, 2013, 2012, 2011, 2010 и 2009 (натаму во текстот, НПАА 2014, 2013, 2012, 2011, 2010 и 2009); Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2013, 2012, 2011, 2010 и за 2009 година (натаму во текстот, Извештај 2013, 2012, 2011, 2010 и 2009), Одлуката на Советот за принципите, приоритетите и условите содржани во Пристапното партнерство со Република Македонија, Брисел, февруари 2008 година (натаму во текстот, Пристапно партнерство). Исто така, предвид се земени и Регулативата за воспоставување на ИПА 2, како и Правилата за имплементација на ИПА 2. Временската рамка е земена од Акцискиот план за планирање и програмирање од 14 јануари 2013 година. Резолуциите на Европскиот парламент, како и Годишните извештаи за финансиската помош за проширувањето на ЕУ се референтни документи во овој извештај. И, конечно, во основата на овој извештај е ставен нацртот на Националниот стратегиски документ.

За целите на овој извештај го користевме институтот слободен пристап до информациите од јавен карактер, и спроведовме интервјуа и деск-истражувања.

Опфатен е периодот од 2007 до јуни 2014 година, што значи ажурирани се наодите од претходниот извештај за ИПА насловен „Има пари ама...“.

Во однос на медиумите, се следеа 11 медиуми, и тоа: пет дневни весници (Утрински весник; Дневник; Вест; Вечер и Нова Македонија) и централните информативни емисии на шест телевизии со национална и со сателитска концесија (Канал 5; Сител; Телма; МТВ 1; Алфа и Алсат).[11]

[11] Мониторингот на медиумите е партнерски проект со НВО Инфоцентар од Скопје.

II

АНАЛИЗА

Анализата во овој извештај ја правиме по областите дефинирани со компонентите на финансискиот инструмент ИПА, односно: 1) првата компонента наменета за техничка помош и градење институции; 2) втората компонента наменета за прекугранична соработка; 3) третата компонента наменета за регионален развој; 4) четвртата компонента наменета за развој на човечки ресурси; и 5) петтата компонента наменета за земјоделство и рурален развој.

Голем дел од наодите од овој извештај ги потврдуваат состојбите идентификувани во нашиот претходен, дванаесетти извештај од следењето на пристапувањето на Република Македонија во ЕУ насловен "Има пари ама..." од јули 2012 година.[12] Сепак, заради континуитет, овој извештај ќе потсети на некои од наодите и ќе се надоврзе на новите сознанија.

За почеток, неопходно е да се потсетиме колку средства од ИПА се наменети за Македонија и како се распоредени по компоненти и по години. Табелата подолу дава преглед на финансиската помош од ИПА по компоненти.

[12] http://mcet.org.mk/en/dokument.asp?cnd=54

Компоненти на ИПА (во милиони евра)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Транзициска помош и градење институции	42	41	39	36	29	28	28
Прекугранична соработка	4	4	4	5	5	5	5
Регионален развој	7	12	21	29	39	42	52
Развој на човечки ресурси	3	6	7	8	9	10	11
Рурален развој	2	7	10	13	16	19	21
ВКУПНО	**58**	**70**	**81**	**91**	**98**	**104**	**117**

Табела 3 – Финансиската рамка на ИПА за Република Македонија, по компоненти и по години [13]

Од табелата се гледа дека Република Македонија има на располагање околу 620 милиони евра неповратни средства од ИПА за периодот 2007-2013 година. Средствата се најголеми кај првата компонента во првите две години (2007 и 2008), а потоа значително се зголемуваат средствата кај третата, четвртата и петтата компонента на сметка на првата компонента. Се водело грижа за фактот дека во првата година ќе се работи на изготвување на оперативните програми и ќе се градат капацитетите за добивање акредитација за децентрализирано управување со средствата од ИПА, што беше услов за користење на средствата од третата, четвртата и петтата компонента. Кај прекугранична соработка ситуацијата е праволиниска: првата и втората година се распределени помалку пари додека да се изготват оперативните програми, а потоа зголемување од 25% сè до крајот на финансиската рамка. Но, натаму во овој извештај, односно во анализата на секоја компонента одделно, ќе видиме дали така се одвива и апсорпцијата на средствата.

Ќе се земат предвид и дискусиите што се одвиваа во Собранието на Република Македонија во рамките на надзорната расправа, и тоа, по компоненти.

1. ПРВА КОМПОНЕНТА

Од вкупно 622 милиони евра наменети за реформите во Македонија за периодот 2007-2013 год., околу 243 милиони се испрограмирани за првата компонента, односно, за транзициска помош и градење институции. Целосно се апсорбирани средствата од 2007 година, и речиси сите од 2008 година, додека проектите од 2009 година сè уште се во процес на реализација.

Програмирањето за 2007, 2008, 2009 и за 2010 година се правеше според приодот заснован на проекти (Project Based Approach - PBA), додека за Националната ИПА 2011 за првпат се примени секторскиот приод (Sector-Wide Approach - SWAp). Соодветно на тоа, програмирањето на средствата за 2012 и 2013 година го користеше

[13] Детални податоци има во Повеќегодишната индикативна финансиска рамка (стр. 5), достапна на http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1406890519896&uri=CELEX:52006DC0672

секторскиот приод. Оттука, Македонија веќе има извесно искуство во однос на секторско програмирање.

Исто така, важно е да се спомене дека Националните програми на ИПА за 2007 и за 2008 година беа управувани од Делегацијата на ЕУ во Скопје (централизирано), во согласност со член 53а од Финансиската регулатива[14] и со соодветните правила за имплементација.[15] Од друга страна, ИПА 2009, 2010, 2011, 2012 и 2013 се управувани од страна на ИПА структурите во Република Македонија, откако националните тела беа акредитирани и ЕК им ги пренесе правата за управување.

Следува преглед на состојбата во однос на првата компонента од ИПА, заклучно со јуни 2014 година.

1.1. Каде се парите?

Во рамките на Националната ИПА за 2007 година, реализирани беа околу 48 проекти, без средствата искористени за употребата на Инструментот за подготовка на проекти познат како „Project Preparation Facility" (PPF) и без средствата уплатени на сметка на учество во Програмите на Заедницата (Community Programmes) на име влезен билет. Вкупната вредност на ИПА за оваа компонента е 41,64 милиони евра.

Гледано низ призмата на модалитетите за спроведување на проектите, од сите овие проекти, 18 беа техничка помош, 4 беа твининг проекти, 1 беше директен грант, 16 беа градежни потфати и 8 беа набавки. Еден твининг проект наменет за Агенцијата за надзор на осигурувањето беше откажан поради ненавременото објавување на повикот. Имено, на објавениот повик не се јави ниту една држава-членка, а веќе беше доцна за повторно објавување на повикот. Сите средства не се сосема потрошени поради заштеди (на пример, ако за некој тендер биле предвидени 1 милион евра, а консултантската фирма понудила помалку за да биде конкурентна, остатокот од средствата се смета за заштеда).

Состојбата е слична и кај Националната ИПА 2008. Од 48 проектни договори во вкупна вредност од 41,12 милиони евра, реализирани се следниве модалитети: 22 проекта како техничка помош, 4 проекти како твининг, 4 проекти како грантови, 1 како градежни работи и 17 проекти како набавки. И овде, еден проект е откажан (за царинскиот систем CCN/CSI, во вкупна вредност од 200.000 евра), а за проектот TETPA II (повторно за Царинската управа), рокот беше првично продолжен за шест месеци.

Вкупната вредност на Националната ИПА 2009 е 39,31 милиони евра. Таа е првата програма што ја спроведуваат националните структури на ИПА, односно Секторот за централно финансирање и склучување договори (Central Financing and Contracting Unit – CFCD) при Министерството за финансии. Кај 3 проекти, ЕК го задржа правото да ги спроведува: 1) Учество во Програмите на Заедницата и Агенциите; 2) Подготвителни мерки за учество во програмите Доживотно учење и Младите во акција; и 3) Ревизија на правните, организационите и ресурсните услови за Народната банка, во процесот на пристапување во Европската централна банка и во Европскиот систем на централни банки.

[14] Регулатива на Советот (ЕС, Euratom) бр. 1605/2002 од 25 јуни 2002 за Финансиската регулатива применлива на општиот буџет на Европските заедници (OJ L 248, 16.9.2002, стр. 1) и последните амандмани (ЕС, Euratom) 1995/2006 од 13 декември 2006 година (OJ L 390, 30.12.2006, стр. 1).

[15] Регулатива на Комисијата (ЕС, Euratom) бр. 2342/2002 од 23 декември 2002 година за деталните правила за имплементација на Регулативата на Советот (ЕС, Euroatom) бр. 1605/2002 (OJ L 357, 31.12.2002, стр. 1) и амандманите бр. 478/2007 од 23 април 2007 година (OJ L 111, 28.4.2007, стр. 13).

Има логично објаснување зошто два од трите проекти се оставени да ги спроведува ЕК, односно заради поефикасно исполнување на резултатите. Нема јасно објаснување за вториот проект. Напротив, тој отвора сомнеж дека единствената причина зошто ЕК одлучила да го спроведува овој проект, и покрај децентрализираното управување со ИПА, е лошото искуство со Националната агенција за европски образовни програми и мобилност (натаму во текстот: Национална агенција) кога Брисел ги суспендираше средствата за оваа Национална агенција поради нивното сомнително распределување на младински организации блиски до власта.[16]

Во однос на модалитетите за спроведување на помошта, ИПА 2009 е реализирана преку 19 проекти за техничка помош, 2 твининг проекта, 4 гранта, 1 за градежни работи и 5 за набавки.

До 21 декември 2013 година беа склучени договори за 90% од предвидените средства. Сепак, мора да се има предвид дека рокот за склучување договори еднаш веќе беше продолжен согласно правилото n+3, при што n е година на програмирање (во случајов, 2009 год.). Оттука, наместо проектите да се веќе затворени, ние ја заокружуваме ИПА 2009 со големо задоцнување.

ИПА 2009 се разликува и според модификациите на проектите кои беа направени и поради кои се пролонгираше имплементацијата на програмата. Со писмо од 1 јуни 2011 година, Владата побара модификации на голем број проекти. Овие модификации беа одобрени од страна на ЕК дури кон крајот на 2012 година, поради што требаше да се продолжи за една година и рокот за склучување договори.

ИПА за 2010 во оваа компонента изнесува околу 37 милиони евра, распоредени во 31 договор, од кои 9 се техничка помош, 9 се твининг проекти, 3 се грантови, 3 се градежни работи и 7 се набавки. Оваа програма е позната по тоа што има најмногу твининг проекти, и тоа во областите реформа на јавната администрација, градење капацитети во процесот на преговори за членство во ЕУ, антикорупција, слобода на движење на работници, ветеринарна политика, јавни приходи и царини и животна средина.

Крајниот рок за склучување на договорите од оваа програма беше декември 2013 година, но Владата побара повторно продолжување на рокот за една година (до декември 2014 год.). Одлуката сè уште не е донесена од страна на ЕК. Досега, склучен е само еден договор (договорот за набавка на вакцини за Агенцијата за храна и ветеринарство, во вредност од 1,18 милиони евра). Доколку ЕК не го одобри ова продолжување, Македонија ќе изгуби околу 36 милиони евра.

И оваа програма помина низ екстензивна фискултура на модификација на веќе испрограмираните предлог-проекти, кои се наменети за: 1) Агенцијата за храна и ветеринарство; 2) Министерството за информатичко општество и администрација; 3) Управата за јавни приходи; 4) Министерството за внатрешни работи; 5) Министерството за култура; и 6) Министерството за правда.

Остварена е заштеда од околу 2 милиона евра што произлегува од средствата наменети за учество во Програмите на Заедницата и Агенциите. По консултациите меѓу СЕП и Делегацијата на ЕУ во Скопје, решено е овие средства да се наменат за поддршка на регионалниот економски развој, како и за поддршка на земјоделскиот сектор во делот акредитација на нови мерки. Сепак, да потсетиме дека конечно одобрување сè уште не е добиено за сите модификации, вклучувајќи ја и прераспределбата на финансиските заштеди. Тоа значи дека сите проекти испрограмирани во ИПА 2010 се сметаат за ризични.

[16] Повеќе информации за ова има во нашиот Деветнаесетти извештај од следењето на процесот на пристапување на Република Македонија во Европската унија, насловен како „Убиствена претпоставка“, кој може да се најде на нашата веб-страница http://mcet.org.mk/mk/documents.asp

Националната ИПА за 2011 година изнесува околу 29 милиони евра и, за првпат, програмирањето се заснова на секторскиот период. Програмата има 6 сектори и тоа: 1) Реформа на јавната администрација, каде што се предвидени следниве договори: 1 техничка помош, 1 твининг, 1 набавка и 1 грант-шема; 2) Правда, внатрешни работи и темелни права (преку 3 твининг проекти и 1 набавка); 3) Развој на приватниот сектор (преку 1 договор за техничка помош); 4) Земјоделство и рурален развој (преку 1 твининг договор, 1 договор за техничка помош и 2 договора за набавки); 5) Социјален развој (преку 2 договора за техничка помош, 1 договор за набавки и 1 договор за градежни работи); и 6) Поддршка и други активности (преку 2 договора за техничка помош, 2 твининг договора и 1 договор за набавки).

И овде, Владата бара модификации на предлог-проектите во рамките на секторите, и тоа: 1) Слобода на изразување; 2) Владеење на правото; 3) Земјоделство и рурален развој; 4) Реформа на јавната администрација и е-владеење; 5) Локална интеграција на бегалци, внатрешно раселени лица и интеграција на малцинства; и 6) Имплементација на законската рамка за стечај и за доброволна ликвидација на претпријатија.

Засега, се работи на планот за набавки, кој е во првична фаза, и сè уште не е почнато користењето на овие средства.

Националната програма за првата компонента на ИПА 2012 и 2013, исто така, е изготвена според секторскиот приод и изнесува околу 28 милиони евра за 2012 година и околу 27 милиони евра за 2013 година. Одлуката на ЕК е донесена, но финансискиот договор сè уште не е потпишан. Проектите треба да се склучат најдоцна по 3 години од потпишувањето на договорот, и треба да се спроведат најдоцна 2 години од денот на склучувањето на договорот.

Повторно, оваа национална програма има 7 сектори, и тоа: 1) Реформа на јавната администрација; 2) Правда, внатрешни работи и темелни права; 3) Зајакнување на оперативните и институционалните капацитети на Царинската управа; 4) Развој на приватниот сектор; 5) Животна средина и климатски промени; 6) Земјоделство и рурален развој; и 7) Поддршка и други активности, особено преку зајакнати капацитети за ефективно управување и ревизија на ЕУ фондовите.

И овде се очекува Владата да започне процес на модификација на проектите во рамките на предвидените сектори.

Засега нема искористени средства од оваа национална програма.

1.2. Најмногу пари за консултанти

Од прегледот на годишните програми погоре може да се дојде до заклучокот дека од сите расположливи модалитети на ИПА, Владата користи само неколку, од кои најмногу техничка помош, а некои модалитети воопшто не ги користи како, на пример, буџетската поддршка. Тоа значи дека за Владата, најсоодветна за градење институции (или првата компонента на ИПА) е употребата на услугите попозната како техничка помош.

Техничката помош (или договор за услуга) е проект кој на јавен тендер се дава на консултантска фирма која доаѓа во Македонија и го спроведува проектот.

Твининг проектите, исто така, се инструменти за градење институции, но помошта доаѓа исклучиво од соодветните институции на државите-членки на ЕУ. Се реализира, најчесто, кога се воспоставува релативно нова институција која треба да прерасне во целосно европска. Сепак, институцијата за која се бара твининг мора да има постигнато одредено ниво на развој за да може да ја искористи помошта од државата-членка.

Со други зборови, мора да има доволен број вработени, да има соодветен буџет и да има некаков минат труд. Твининг е одличен инструмент за воспоставување поцврсти односи со државите-членки и може да се користи и за лобирање. Изборот на твининг партнерот, исто така, се прави на јавен тендер. Има два вида твининг проекти: обичен твининг и такана-речен „твининг лајт", кој е еден вид мини-твининг и трае пократко (околу 6 месеци), за разлика од твинингот кој може да трае и до 2+1 години.

Грантовите се модалитет кој подразбира доделување проекти на други општествени чинители, најчесто но не исклучиво, на граѓански организации. Грантовите може да бидат директни (кога грантот се доделува без јавен повик) и грант-шема, кога има јавен повик. Директни грантови во ИПА се доделени на познати меѓународни организации, како, на пример, УНИЦЕФ, Меѓународната организација за миграции - ИОМ, Советот на Европа, итн.

Градежни работи имаме кога во рамките на некој проект е предвидено да се одвиваат инфраструктурни потфати. Најчесто, овие проекти се придружени со грант-шема и техничка помош. Пример за ваков проект се инфраструктурните проекти наменети за општините од ИПА 2007, при што со техничка помош се изготвија критериумите за селекција и апликацијата, а потоа со техничка помош се направи и надзорот на градежните работи спроведени во рамките на инфраструктурните грантови доделени на општините.

И конечно, набавките се реализираат кога треба да се купи опрема (најчесто, софтвер и хардвер) за успешно спроведување на некој проект. И набавките ретко се проект за себе и често се дел од некој друг проект, вообичаено техничка помош. Пример за набавка на опрема имаме кај МВР и кај Царинската управа.

Други модалитети се буџетската поддршка, при што средствата од ИПА се насочуваат во централниот буџет на државата на име спроведување конкретни реформи. Сепак, ЕК не ја фаворизира оваа помош бидејќи нема сопствени капацитети за следење, па затоа оваа помош ја врзува со аранжманот на Меѓународниот монетарен фонд (ММФ), при што ММФ е одговорен за нејзиното следење.

Во Табела 4 подолу се дадени најважните модалитети за користењето на ИПА од 2007 до 2011 година. ИПА 2012–2013 сè уште нема подготвено соодветен план за набавки, но сметаме дека и без овие податоци може да се извлечат добри заклучоци.

Година	Износ (во милиони евра)	ПРОЕКТИ				
		Техничка помош	Твининг	Грант	Градежни работи	Набавки
2007	41,64	18	4	1	16	8
2008	41,12	22	4	4	1	17
2009	39,31	19	2	4	1	5
2010	37	9	9	3	3	7
2011	29	7	7	1	1	6
2012	28	/	/	/	/	/
2013	27	/	/	/	/	/
Вкупно	**243,06**	**75**	**26**	**13**	**22**	**43**

***Табела 4** – Модалитетите на ИПА програмата за Република Македонија.*

Очигледна е доминацијата на техничката помош во ИПА за Македонија. Од вкупно 179 проекти, најзастапена е техничката помош (75), а најмалку застапени се грантовите. Ваквата распределба е по малку чудна ако се знае дека техничката помош оди кај странските консултанти кои ги спроведуваат проектите (и тоа, најмногу на име плати). Од друга страна, средствата од ИПА најмногу остануваат во Македонија кога се користат грант-шемите бидејќи нив целосно ги апсорбираат македонските организации.

Според едно од нашите истражувања,[17] грант-шемата наменета за граѓанското општество од ИПА 2008 финансираше 14 проекти во вкупен износ од околу 0,7 милиони евра. Имено, преку оваа грант-шема обезбедени се плати со платени придонеси за околу 30 лица и за период од една година, а околу 1.000 лица добиле дополнување на нивните приходи со просечен хонорар од 100 евра.

Ова не значи дека Владата треба целосно да ја игнорира техничката помош бидејќи целта на ИПА не е да наоѓа работа на определено време за невработените, туку тој е наменет, пред сè, за спроведување на реформите. Оттука, секогаш ќе има потреба од техничка помош, со оглед на фактот дека во државата нема доволно капацитети за исполнување на одредени обврски. Сепак, Владата може да биде покреативна и во рамките на проектните цели и задачи (Terms of Reference) да предвиди задолжително партнерство со локална организација, при што најмалку 15% од буџетот да бидат управувани од домашен ентитет. Со други зборови, ако проектот е вреден 1 милион евра, 100.000 евра од техничката помош треба да бидат изби буџетирани за некоја локална организација. На тој начин, проектите ќе станат поодржливи бидејќи дел од експертизата ќе остане во Македонија, а во исто време се развива капацитетот на организациите да управуваат со европските проекти.

Дополнителна вредност од вака дизајнираните проекти е тоа што процесот на европеизација на општеството ќе се одвива многу побрзо со директна вклученост на овие недржавни чинители во спроведувањето на проектите.

1.3. Бескрајни модификации

Друга карактеристика која паѓа во очи при прегледот на ИПА е тоа што таа речиси секоја година станува предмет на модификација, односно менување. Ова главно се должи на два големи проблема: 1) краткорочниот поглед на властите кои размислуваат само до следните избори, а не за стратегискиот развој на Република Македонија; и 2) скромните капацитети на државните службеници кои, немајќи соодветен подолгорочен Национален развоен план (НРП) и алатки за планирање, реално не можат да планираат за период подолг од две години.

За жал, европските пари се програмираат и постапката не е праволиниско пишување проекти. Така, на пример, кога станува збор за ИПА 2009, треба да се знае дека проектите што се планираат во 2009 година реално ќе се спроведуваат во 2012 година. Државните службеници се експерти во областите што ги покриваат, но тие не донесуваат политички одлуки (зошто да се финансира еден проект а не некој друг). Политичката одлука мора да биде донесена од страна на политичките лидери за да можат државните службеници да си ја вршат работата.

[17] Видете го Осумнаесеттиот извештај од следењето на процесот на пристапување на Република Македонија во ЕУ, насловен како „Вин-вин политика“, од јули 2013 година, кој е достапен на следниов линк http://mcet.org.mk/ckfinder/files/Izvestaj%2018%20mk_web2.pdf

Во спротивно испрограмираните средства ќе бидат предмет на постојана модификација, како што е тоа случај со Македонија. Модификацијата покажува дека проектите биле лошо испрограмирани од самиот почеток. Таа, исто така, бара многу време бидејќи мора да помине низ процес на одобрување од Брисел, односно од страна на надлежниот генерален директорат. Дополнителна тешкотија е тоа што барањето модификација за една година најчесто резултира во доцнење во секоја наредна година, поради наметнатата потреба за модификација на проектите планирани за следната година. На тој начин се влегува во еден магичен круг во кој или се доцни со проектите или тие стануваат високоризични и може да пропаднат. Да ги разгледаме како пример модификациите од ИПА 2011 и да ги прокоментираме измените што ги бара Владата.

1. ***Слобода на изразување.*** Се бара промена на институцијата корисник поради измените на Законот (наместо Советот за радиодифузија да стои Агенцијата за аудиовизуелни медиумски услуги) што, пак, зборува за леснотијата со која се менуваат законските решенија, без да се води грижа за последиците.

   Исто така, се бара прераспределба на средствата од твининг проектот за набавки на опрема за опремување мобилни мониторинг единици на Агенцијата. Ќе се зголеми износот на техничката помош (933.000 евра) и ќе се намали твинингот (800.000 евра), а со тоа вкупниот буџет би изнесувал 1.733.333 евра, при што средствата од ИПА остануваат исти (1.460.000 евра), а 273.333 евра се обезбедени како национално кофинансирање (наместо 140.000 евра).

   Нејасно е зошто Агенцијата има потреба од вакви мобилни мониторинг единици, особено ако се знае дека е-влада е еден од приоритетите на Владата. Обврската да се мониторираат медиумите може да се постигне без физичко присуство на институцијата, а впрочем може и да се склучи договор за услуги со некој друг субјект.

Конечно, овие средства беа наменети за медиумите на барање на Македонскиот центар за европско образование (МЦЕО) за време на консултациите при програмирањето. Но, за жал, нема ни трага од првичната намена на помошта (твининг проект за Здружението на новинари на Македонија, за да може да функционира како силно здружение и за отстранување на монополот на одредени телевизии). Од оваа дистанца, неизбежно е прашањето: „Дали не правиме поголема штета со тоа што дозволуваме средствата да бидат злоупотребени од страна на Владата, но за жал, и од страна на ЕК?“

2. ***Владеење на правото.*** Покрај буџетските промени (зголемување на буџетот за набавки на 600.000 евра и намалување на буџетот на твининг проектот на 942.500 евра), овој проект има и содржинска измена: ревизија на целите и на активностите на проектот, овозможувајќи му на Министерството за правда да влезе во широк консултативен процес со засегнатите страни.

3. ***Земјоделство и рурален развој.*** Наместо првично планираната „натамошна поддршка на Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој (АФПЗРР) и нејзино постепено прераснување од ИПАРД во сеопфатна платежна агенција“, сега, со модификациите, се очекува „натамошно зајакнување на АФПЗРР и подготовка на Агенцијата за програмскиот период 2014-2020 година“. Ова укажува на намалени очекувања од институцијата, иако износот на помошта останува ист.

4. ***Реформа на јавната администрација и е-владеење.*** Предлогот сè уште не е готов поради разговорите со една меѓународна финансиска институција, кои се однесуваат на модалитетот на проектот. Ова покажува дека Владата не се однесува со помошта од ИПА како со стратегиска помош, туку како со средства со кои ќе може да ги пополни дупките од кредитите што ги зема од финансиските институции.

5. ***Локална интеграција на бегалци, внатрешно раселени лица (ВРЛ) и интеграција на малцинства.*** Модификациите се потребни поради смената на вишиот програмски службеник (Senior Programming Officier) во Министерството за труд и социјална политика, што е проблем од гледна точка на институционалната меморија. Понатаму, се менува и периодот на имплементација и се воведува поддршка за локалните акциски планови во рамките на Декадата за вклучување на Ромите. Ова покажува дека Владата упорно сака да ја спроведува ромската стратегија со средства од ИПА, додека буџетските средства за таа намена редовно исчезнуваат со секој нов ребаланс на буџетот.

6. ***Имплементација на законската рамка за стечај и за доброволна ликвидација на претпријатија.*** Се бара модификација заради ажурирање на активностите и резултатите, со цел усогласување со новиот Закон за стечај. Нејасно е зошто Владата бара модификација кај овој проект, наместо измените да ги направи во проектните цели и задачи (Terms of Reference).

Како што може да се види, голем број од овие модификации се должат на отсуство на вистинска стратегиска рамка за спроведување на реформите во дадени области, односно поради неусогласените активности.

1.4. Што вели главниот ревизор на ИПА?

По повод одржаната надзорна расправа во Собранието на тема „Користење на фондовите од Инструментот за претпристапна помош – ИПА во Република Македонија“, главниот ревизор на ИПА, г-ѓа Лепосава А. Велинов, одговори писмено на прашањата поставени од пратеничката Цветанка Иванова, при што потврди голем дел од проблемите идентификувани во нашиот претходен извештај „Има пари ама…“.

Имено, ревизорското тело ги лоцирало следниве слабости или неправилности во искористувањето на средствата од ИПА:

- честа флуктуација на вработените во административната структура поради несоодветно управување со човечките ресурси;
- ненавремено планирање на средствата од оперативните програми, што придонесува за ненавремено започнување на постапките за набавка и ризик од губење на алоцираните средства од ИПА;
- тендерска документација со недоволен квалитет, што резултира со одолжување на тендерскиот процес и на склучувањето договори;
- нецелосно почитување на одредбите од склучените договори за имплементација на проекти, доцнење во спроведувањето на активностите од проектите, како и несоодветен мониторинг на спроведувањето на проектите од страна на структурите на ИПА ;
- нефункционален MIS систем (Management Information System);
- сметководствената евиденција сè уште се води во ексел табели;
- недоволен капацитет на внатрешната ревизија за ИПА;
- нереално поставени крајни рокови во акциските планови за надминување на слабостите идентификувани од страна на акредитираната административна структура за управување и контрола на средствата од ИПА; и
- несоодветно и ненавремено јавно информирање на крајните корисници.

Сите горенаведени проблеми се решливи и зависат исклучиво од власта. Последиците од партиските вработувања особено се чувствуваат кај оперативните структури на ИПА. Имено, по вработувањето во овие структури, државните службеници поминуваат низ екстензивни обуки обезбедени преку проектите од ИПА. За жал, во моментот кога нивната матична политичка партија (особено ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ) ќе почувствува потреба од некаков кадар во другите државни тела, тогаш со фанфари се најавуваат некакви „бранови" и се преместуваат лицата од структурите на ИПА во други институции, односно веќе обучениот кадар се праќа онаму каде што нема потреба од таков кадар.

Ненавременото планирање на средствата е проблем на лошиот буџетски процес во Македонија, а лошиот квалитет на тендерите и несоодветната администрација на проектите зборуваат за недоволниот капацитет на структурите.

Иронично е и тоа што во држава која претендира да се фали со е-влада и во која се потрошени милионски суми за набавка на компјутери, нема доволно политичка волја за благовремена набавка на MIS систем за управување. Поразително е и тоа што сè уште немаме капацитет за спроведување внатрешна ревизија.

Неинформираноста на крајните корисници, пак, зборува за нетранспарентноста на Владата.

ЕК постојано потсетува дека Секторот за централно финансирање и за склучување договори при Министерството за финансии нема доволен број вработени, и тоа го прави спроведувањето на ИПА високоризично. Исто така, со задоцнување се именуваат членови на комисиите за евалуација. Проблем е и навременото обезбедување на националното кофинансирање.

2. ВТОРА КОМПОНЕНТА

Министерството за локална самоуправа на Република Македонија е надлежна институција за спроведување на втората компонента на ИПА наменета за прекугранична соработка. Во рамките на своите надлежности, Министерството за локална самоуправа (МЛС), кон крајот на 2006 и почетокот на 2007 година, го започна програмскиот процес, односно процесот на подготовка на ИПА програмите за прекугранична соработка со Република Албанија, Република Бугарија и со Република Грција. Освен овие програми, во наведениот период, МЛС обезбеди учество на земјата и во Програмата за транснационална соработка[18] со државите од Југоисточна Европа, за чие спроведување, исто така, е надлежна институција.

Од 2009 година, МЛС ја подготвуваше и Програмата за прекугранична соработка со Република Косово. Оваа програма беше изготвена со извесно задоцнување поради политичките несогласувања со Република Србија во 2007 година кои беа надминати со текот на времето.

Оттука, оперативните програми во кои се идентификувани проектите за финансирање во периодот 2007-2013 беа донесени според следниов редослед:

– ИПА програмата за прекугранична соработка меѓу Македонија и Албанија покрива 7-годишен период (2007–2013) и беше официјално одобрена на 18 декември 2007 година од страна на ЕК.

[18] Програмата е дел од целите на Европската територијална соработка за програмскиот период 2007–2013 год. и ги опфаќа сите држави-членки на ЕУ, но и државите кои не се членки на ЕУ, но се кориснички на ИПА и ЕНПИ (Инструмент за европска соседска политика или European Neighbourhood Policy Instrument – ENPI).

- ИПА програмата за прекугранична соработка меѓу Македонија и Бугарија, исто така, покрива 7-годишен период (2007-2013) и беше одобрена на 14 декември 2007 година.

- Седумгодишната ИПА програма за прекугранична соработка меѓу Македонија и Грција (2007-2013) беше одобрена од страна на ЕК на 5 септември 2008 година.

- Програмскиот процес за ИПА програмата за прекугранична соработка меѓу Македонија и Косово започна кон крајот на 2009 година. Оперативните структури на Република Македонија и на Република Косово, заедно со претставниците, односно членовите на работната група, ја подготвија Предлог програмата за прекугранична соработка во дадениот рок до 30 април 2010 година. На 8 декември 2010 година, програмата беше одобрена од ЕК.

На табелата подолу се прикажани вкупните износи на ИПА за Македонија наменети за прекугранична соработка, по години.

2.1. Програмата Албанија - Македонија

Прва ќе ја разгледаме ИПА програмата за прекугранична соработка меѓу Македонија и Албанија. Во текот на целиот период, програмата се спроведува според централизиран систем на управување според кој Делегациите на ЕУ во Скопје и во Тирана ги склучуваат грант-договорите со корисниците од двете страни на границата.

Во обете земји функционираат таканаречените оперативни структури (тела во рамките на надлежните министерства) кои директно управуваат со заедничките технички тела, и тоа:

1. Заедничкиот технички секретаријат лоциран во Струга, Република Македонија;

2. Антена канцеларијата лоцирана во Елбасан, Република Албанија.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Втора компонента на ИПА	4.538.387	3.947.288	4.126.242	4.495.361	4.495.268	3.595.773	4.456.889

Табела 5 *– Вкупни алокации од ИПА за Република Македонија за прекугранична соработка (во евра)*

Главната цел на ИПА програмите за прекугранична соработка е постигнување одржлив развој на граничните региони за поддршка на пошироките напори за соработка и за интеграција во ЕУ.

Оперативните структури се одговорни за уредно спроведување на сите повици за предлог-проекти, што подразбира: објавување на повиците, информирање на јавноста, прибирање и евалуација на предлог-проектите, итн. Одлучувачко тело на програмата е заедничкиот комитет за следење, и тој е составен од претставници на институциите од централно и од локално ниво, но и од граѓански организации од обете држави.

Прекугранична соработка Македонија - Албанија				
Повик	Вкупно	Македонија	Бр. на проекти	Искористени
1 повик	1.020.000	680.000	17	571.270,46
2 повик	3.525.000	2.200.000	8	662.447,46
3 повик	4.995.000	2.700.000	25	2.680.203

***Табела 6** – Распределба на средства по повици за прекугранична соработка МК – АЛ (во евра)*

Во рамките на оваа програма се реализираа три повици за предлог-проекти.

Првиот повик за прекугранична соработка меѓу Македонија и Албанија имаше на располагање финансиски средства во вкупна вредност од 1.020.000 евра, од кои 680.000 евра беа предвидени за активности во Република Македонија.

Преку овој повик се финансираа и се реализираа 17 проекти, а вкупниот износ на средства за Република Македонија изнесуваше 571.270,46 евра.

Вториот повик за предлог-проекти за прекугранична соработка меѓу Македонија и Албанија имаше на располагање 3.525.000 евра, од кои 2.200.000 евра беа предвидени за активности во Република Македонија. Во рамките на вториот повик беа склучени договори за само 8 проекти, во вкупен износ од 662.447,46 евра за Република Македонија.

Процесот на евалуација на апликациите за овој повик траеше многу долго, при што до истекот на крајните рокови не се склучија договори за целиот износ на расположливи средства. Околу 1.500.000 евра наменети за корисниците од Република Македонија беа изгубени.

Третиот повик за прекугранична соработка меѓу Македонија и Албанија имаше вкупна финансиска алокација од 4.995.000 евра, од кои 2.700.000 евра беа наменети за Република Македонија. Потпишани беа 25 договори. Вкупниот износ на искористени средства во рамките на овој повик за Република Македонија беше 2.680.203 евра.

Во текот на 2012 година, ЕК донесе одлука да се интервенира во двете земји, со што годишните алокации за оваа програма за 2012 и за 2013 година (вкупно 1.700.000 евра за Македонија) беа префрлени од втората компонента на ИПА во првата компонента на ИПА, за транзициска помош и градење институции. Според Годишниот извештај за ИПА од 2013 година, причината за ваквиот чекор на ЕК беше „лошото досие од спроведувањето на билатералната прекугранична соработка со Албанија“.[19] Штета што ЕК се реши на овој чекор наместо да смисли некое попаметно решение за градење на капацитетите и на оперативните структури, но и на потенцијалните корисници на овие програми.

Општа карактеристика на оваа програма е доминацијата на меки проекти спроведувани најчесто од граѓански организации или од стопански комори. Споредено со другите програми за прекугранична со-

[19] http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en.pdf

работка, во оваа програма општините учествуваат во многу мал дел. Во оние проекти каде што тие се јавуваат, најчесто како носители на проекти, станува збор за општините од јужниот дел на програмскиот регион (Битола, Охрид) кои имаат подолго искуство со прекугранични проекти од програмата за прекугранична соработка со Република Грција.

Кога се оценува квалитетот на реализираните проекти во рамките на оваа програма, треба да се има предвид дека со започнувањето на реализацијата на програмата, почнува и градењето на партнерствата на субјектите на терен. Оттука, најчести се и активностите насочени кон размена на искуства и кон создавање форуми за соработка.

2.2. Програмата Грција - Македонија

Програмата за прекугранична соработка меѓу Македонија и Грција се спроведува во текот на целиот период на важност според транзициски систем на управување, според кој Делегацијата на ЕУ во Скопје склучува грант-договори со корисниците од Република Македонија, додека управувачкото тело за европска територијална соработка од Република Грција е одговорно за склучување договори со грчките корисници.

Оттука, националните институции одржуваат партнерски односи, и тоа меѓу оперативната структура во МЛС и управувачкото тело за европска територијална соработка во рамките на Министерството за развој, конкурентност, инфраструктура, транспорт и мрежи на Република Грција, и тие директно управуваат со заедничките технички тела:

1. Заедничкиот технички секретаријат лоциран во Солун, Република Грција, и

2. Антена канцеларијата лоцирана во Битола, Република Македонија.

Оперативната структура и управувачкото тело се одговорни за уредно спроведување на сите повици за предлог-проекти, односно за објавување на повиците, за информирање на јавноста, за прибирање и евалуација на предлог-проектите, итн. Одлучувачко тело за програмата е заедничкиот комитет за следење и тој е составен од претставници на институциите од централно и од локално ниво, како и од граѓански организации од обете држави.

Првиот повик за прекугранична соработка меѓу Македонија и Грција имаше на располагање финансиски средства во вкупен износ од 6.188.651 евра за двете држави. Средствата наменети за Република Македонија изнесуваа 2.251.302 евра. Во рамките на овој повик беа финансирани и реализирани 18 проекти.

Вториот повик за прекугранична соработка меѓу Македонија и Грција имаше на располагање финансиски средства во вкупна сума од 14.010.347 евра, од кои 4.923.065 евра предвидени за активности во Република Македонија. Во рамките на вториот повик за предлог-проекти беа склучени договори со 20 институции како добитници на овој грант. Вкупната сума на финансиските средства доделени на добитниците на грантови во Република Македонија изнесува 4.850.623,78 евра. Досега, еден проект е целосно реализиран, а еден проект е стопиран од страна на Делегацијата на ЕУ поради нотирани нерегуларности во реализацијата.

Третиот повик за предлог-проекти има вкупна алокација од 7.514.217 евра, од кои 3.514.217 евра се наменети за Република Македонија. Повикот е во фаза на склучување договори со избраните апликанти и се очекува успешно апсорбирање на средствата наменети за Република Македонија.

Прекугранична соработка Македонија – Грција				
Повик	Вкупно	Македонија	Бр. на проекти	Искористени
1 повик	6.188.651	2.251.302	18	
2 повик	14.010.347	4.923.065	20	4.850.623,78
3 повик	7.514.217	3.514.217	/	/

***Табела 7** – Распределба на средства по повици за прекугранична соработка МК – ГР (во евра)*

Со оглед на тоа што прекуграничната соработка со Грција започна да се реализира уште со инструментот КАРДС,[20] партнерите кои учествуваат во заеднички проекти во рамките на оваа програм, се многу разновидни. Сепак, доминира соработката меѓу општините.

Значително повисоките расположливи средства, исто така, дозволуваат реализација на инфраструктурни зафати кои најчесто се активности својствени за локалните самоуправи. Оттаму и активностите имаат поголемо влијание во програмската територија. Во рамките на оваа програма се бележи и соработка меѓу академски институции, здравствени установи, пожарникарски служби, итн.

[20] Помош на Заедницата за реконструкција, развој и стабилизација (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization – CARDS). Овој финансиски инструмент се користеше во периодот 2002–2006 година.

2.3. Програмата Бугарија - Македонија

Програмата за прекугранична соработка меѓу Бугарија и Македонија се спроведува во текот на целиот период на важност според таканареченото „споделен“ систем на управување (shared management) во кој управувачкото тело во Република Бугарија ги склучува грант-договорите со носителите на проекти, без разлика од која држава потекнуваат. Оттука, партнерството на националните институции е меѓу оперативната структура во МЛС, која во оваа програма се нарекува национално тело, и управувачкото тело во рамките на Министерството за регионален развој на Република Бугарија. Тие директно управуваат со заедничките технички тела:

1. Заедничкиот технички секретаријат лоциран во Ќустендил, Република Бугарија; и

2. Антена канцеларијата лоцирана во Струмица, Република Македонија.

Националното тело и управувачкото тело се одговорни за уредно спроведување на сите повици за предлог-проекти, како на пример, за објавување на повиците, за информирање на јавноста, за прибирање и евалуација на предлог-проектите, за склучување на договорите, за првото и второто ниво на финансиска контрола, итн. Од-

лучувачко тело на програмата е заедничкиот комитет за следење на програмата составен од претставници на институциите од централно и од локално ниво, како и од граѓански организации од обете држави.

Првиот повик ги опфати финансиските средства обезбедени за имплементација на програмата во периодот 2007–2009 год. во износ од 6.172.804 евра, од кои 2.990.000 евра средства од ИПА беа наменети за Република Македонија. Во рамките на овој повик реализирани се вкупно 35 проекти. Со корисници од Македонија се склучени договори во вредност од 3.490.280 евра.

Вториот повик за прекугранична соработка меѓу Македонија и Бугарија имаше на располагање финансиски средства во вкупна сума од 8.036.291 евра за активности од двете страни на границата. Само за Република Македонија на располагање беа ставени околу 2.730.000 евра. Во рамките на вториот повик за прекугранична соработка беа реализирани 33 проекти.

Третиот повик за прекугранична соработка меѓу Македонија и Бугарија имаше на располагање финансиски средства во вкупен износ од 4.861.463,23 евра, од кои 2.397.616,39 евра беа наменети за Република Македонија. Во рамките на третиот повик беа склучени 27 договори.

И прекуграничната соработка со Бугарија се спроведува уште во рамките на инструментот КАРДС. Партнерите кои учествуваат во заедничките проекти во рамките на оваа програма за прекугранична соработка имаат долгогодишна традиција на соработка. Голем број општини од програмската територија во повеќе наврати се јавуваат како носители на проекти кои најчесто имаат инфраструктурен или инвестициски карактер.

И во рамките на оваа програма, повисоките алокации и поголемиот расположлив буџет овозможуваат реализација на проекти со поголемо влијание на терен.

И во рамките на оваа програма се бележи соработка меѓу академските институции, граѓанското општество, спортските клубови и разните здруженија кои ги негуваат културата и традицијата во пограничните зони.

Прекугранична соработка Македонија – Бугарија				
Повик	**Вкупно**	**Македонија**	**Бр. на проекти**	**Искористени**
1 повик	6.172.804	2.990.000	35	3.490.280
2 повик	8.036.291	2.730.000	33	/
3 повик	4.861.463,23	2.397.616,39	27	/

***Табела 8** – Распределба на средства по повици за прекугранична соработка МК - БГ (во евра)*

2.4. Програмата Косово - Македонија

ИПА програмата за прекугранична соработка меѓу Македонија и Косово се спроведува во текот на целиот период на важност според централизиран систем на управување во кој Делегацијата на ЕУ во Скопје и Канцеларијата на ЕУ во Приштина ги склучуваат грант-договорите со корисниците од двете страни на границата.

Во обете држави функционираат оперативни структури (тела во рамките на надлежните министерства) кои директно управуваат со заедничките технички тела:

1. Заедничкиот технички секретаријат лоциран во Куманово, Република Македонија и

2. Антена канцеларијата лоцирана во Гнилане, Република Косово.

Оперативните структури се одговорни за уредно спроведување на сите повици за предлог-проекти, почнувајќи од објавувањето на повиците, преку информирањето на јавноста, прибирањето на предлог-проектите, па сè до евалуацијата на доставените предлог-проекти итн. Одлучувачко тело на програмата е заедничкиот комитет за следење составен од претставници на институциите од централно и од локално ниво, како и од граѓанските организации од обете земји.

Според Годишниот извештај на ЕК за ИПА од 2013 година, прекуграничната соработка со Косово се одвиваше многу бавно, „со исклучок на проектниот дизајн за заедничкиот граничен премин направен од страна на канцеларијата на ЕУ во Приштина во април 2012 година бидејќи ЕК не ги доби неопходните гаранции дека и обете страни споделуваат исти политички и економски интереси во однос на новиот меѓународен граничен премин. Затоа, за да се избегне губење на средствата во 2013 година, ЕК предложи да се спроведе еден заеднички повик кој би се објавил пред почетокот на летото 2013 година[21]“.

За оваа програма за прекугранична соработка се алоцирани три финансиски спогодби за објавување на првиот повик за предлог-проекти, и тоа, финансиската спогодба за 2010, 2011 и 2012 година. Првиот повик беше објавен на 14 декември 2013 година, наместо пред летото 2013 година, како што беше предвидено. Вкупната алокација за овој повик изнесува 3.190.000 евра за обете држави, додека за Република Македонија се наменети 1.570.000 евра. Повикот е сè уште во фаза на евалуација.

Со финансиските средства од 2013 година ќе се финансира стратегиски проект за изградба на заедничка зграда на новиот граничен премин Белановце - Станчиќ. Вкупната алокација за обете држави за овој граничен премин ќе биде околу 1.200.000 евра.

2.5. Транснационална програма на државите од Југоисточна Европа

Во рамките на оваа програма досега се објавени 4 повици за предлог-проекти. Партнери-апликанти од Република Македонија учествуваат во 18 проекти избрани за финансирање во сите досегашни повици.

Во рамките на првиот повик за предлог-проекти, имаше вкупно расположливи средства во износ од 61.577.332 евра, од кои за Република Македонија беа доделени 453.020 евра. Во рамките на овој повик, беа

[21] http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en.pdf

Транснационална програма за Југоисточна Европа				
Повик	Вкупно	Македонија	Бр. на проекти	Искористени
1 повик	61.577.332	453.020	5	269.266
2 повик	55.235.103	500.000	5	396.650
3 повик	39.000.000	1 мил. ИПА	8	1.012.610
4 повик	50.000.000	6 мил. ИПА	/	/

***Табела 9** – Распределба на средства по повици за Транснационалната програма за Југоисточна Европа (во евра)*

избрани за финансирање 5 партнери од Република Македонија. Вкупната сума за финансирање на избраните проекти беше 269.266 евра.

Буџетот за вториот повик беше 55.235.103 евра, од кои за Република Македонија беа наменети 500.000 евра. Во рамките на овој повик, исто така, беа селектирани за финансирање 5 партнерски проекти. Вкупната сума на овие проекти го достигна износот од 396.650 евра.

Буџетот за третиот повик за предлог-проекти изнесуваше 39.000 000 евра, од кои 30.000.000 евра беа од Европскиот фонд за регионален развој[22], 8.000.000 евра беа од фондовите на ИПА (втора компонента) и 1.000.000 евра беа од Инструментот за европска соседска политика наменет за учеството на Украина и Молдавија. Во рамките на овој повик, 8 партнери од Република Македонија беа селектирани за финансирање на нивните апликации. Вкупната сума за овие проекти беше 1.012.610 евра.

Фондот за четвртиот повик за апликации изнесуваше околу 50.000 000 евра, од кои 43.000 000 евра беа од ЕФРР, 6.000 000 евра беа од втората компонента на ИПА и 1.000.000 евра беа од Инструментот за европска соседска политика наменет за Украина и Молдавија. Во рамките на овој повик немаше проектни апликации од Република Македонија.

Вкупната сума одобрена за имплементирање на проектите од сите досегашни повици за партнерски проекти од Република Македонија изнесува 1.774.920 евра.

2.6. Фонд за кофинансирање

Неколку заклучоци се наметнуваат од погорната анализа на втората компонента на ИПА за прекугранична соработка за програмскиот период 2007–2013 година. Прво, процентот на склучени договори е задоволувачки и изнесува над 70% од расположливите средства, што е многу подобро од првата компонента на ИПА. Сепак, за волја на вистината, кај оваа компонента веќе се изгубени средства (1,5 милиони евра). Самиот факт дека оваа компонента е единствената која нема добиено акредитација за пренесување на управувањето од ЕК на домашните оперативни структури зборува и за други тешкотии во реализацијата на прекуграничните програми.

[22] European Regional Development Fund – ERDF

Системот според кој се спроведува оваа програма го усложнува во голем дел процесот на спроведување на проектите, особено за субјектите со помал финансиски капацитет. Имено, претфинансирањето на проектите се движи од 10 до 20% од вкупната вредност на проектот. Корисниците на грантови го самофинансираат остатокот на вредноста, по што следува верификација на реализираните трошоци и дури потоа, нивно исплаќање од проектот. Ова го одолговлекува во голема мера процесот на реализација на проектите, и во многу случаи, дел од предвидените активности остануваат нереализирани поради истекот на рокот за имплементација на проектот. Генерираните заштеди, од друга страна, се користат за склучување договори за спроведување проекти од резервните листи.

Со цел олеснување на товарот од претфинансирањето на проектите, Министерството за локална самоуправа, во соработка со Министерството за финансии и Македонската банка за поддршка на развојот, развија кредитен производ специјално наменет за општините-носители на грантови во рамките на програмите за прекугранична соработка.

Овој систем за поддршка на идните носители на проекти треба да се доразвие и да се примени и кај други ентитети. Граѓанскиот сектор би можел да има значителни придобивки ако се обезбеди кофинансирање преку буџетски извори, особено ако се знае дека во периодот 2014–2020 год., од ИПА 2 ќе има околу 5 милиони евра на располагање за граѓанскиот сектор кои ќе се распределуваат преку грант-шеми.

3. ТРЕТА КОМПОНЕНТА

Оперативната програма за регионален развој (ОПРР) претставува основен програмски документ за дефинирање на условите за давање европска помош во рамките на транспортната инфраструктура и инфраструктурата за заштита на животната средина. Програмата има четири приоритетни оски што содржат соодветни мерки и активности. Оските кои се однесуваат на транспортот се:

1. ***Приоритетна оска 1:*** Завршување на автопатот на Коридорот X со мерката 1.1 за надградба на преостанатите делници по должината на Коридорот X на ниво на автопат.

2. ***Приоритетна оска 2:*** Подобрување и модернизација на транспортната инфраструктура со мерката 2.1 за подобрување на железничката инфраструктура по должината на основната регионална мрежа на Југоисточна Европа, и со мерката 2.2 за подобрување на патната инфраструктура по должината на основната регионална мрежа на Југоисточна Европа.

3. ***Приоритетна оска 3:*** подобрување на инфраструктурата за заштита на животната средина со мерката 3.1 за воспоставување инфраструктура за собирање и пречистување отпадна вода согласно барањата на ЕУ, и со мерката 3.2 за воспоставување интегриран и финансиски одржлив систем за управување со отпадот.

3.1. Глумиме консултации

Спротивно на Регулативата за ИПА и на Правилата за имплементација на ИПА, граѓанското општество во Македонија не беше вклучено на транспарентен и инклузивен начин во процесот на програмирање за периодот 2007-2013 година. Таканаречените консултации со граѓанскиот сектор кои беа спроведени, имаа голем број пропусти, и крајната верзија на Оперативната програма за регионален развој за периодот 2007-2009 год. не беше резултат на придонесот од овој сектор ниту, пак, беше видоизменета по спроведените консултации и по доставените забелешки.

Имено, во 2007 година организациите на граѓанското општество беа поканети да дадат коментари за Оперативната програма за регионален развој 2007-2009 година. Но повикот за коментари беше објавен на почетокот на август, за време на летните одмори, а рокот за доставување на коментари беше крајот на август, односно неполни 30 дена до консултацијата. Како што веројатно и се очекуваше, во рамките на консултациите беше доставен коментар само од една граѓанска организација.

Исто така, процесот на консултации за овој документ беше отежнат поради фактот што програмата беше достапна само на англиски јазик, без никакво објаснување и без соодветен вовед во програмирањето. На мнозинството граѓански организации не им беше јасен процесот на подготовката на овој документ (оперативната програма) и што значи тоа во рамките на програмирањето.

Единствената граѓанска организација која достави коментари за Оперативната програма побара од Министерството за транспорт и врски (МТВ) да го продолжи периодот за коментари, но тоа не се случи. Консултативниот процес се затвори, а организацијата што достави предлогот никогаш не доби одговор.

3.2. Легитимна селекција

Процесот за избор на претставник на граѓанските организации од областа заштита на животната средина во комитетот за следење на спроведувањето на Оперативната програма за регионален развој на Република Македонија беше објавен по електронски пат на 5 мај 2008 година од страна на Граѓанската платформа на Македонија. Граѓанската платформа на Македонија е воспоставена во 2004 година и има за цел да овозможи поврзување на граѓанските организации кои работат на различни теми. Меѓутоа граѓанската платформа не е и не може да биде легитимен претставник на целото граѓанско општество во Македонија.

Граѓанската платформа информираше преку е-пошта само 14 граѓански организации, однапред избрани од страна на Министерството за животна средина и просторно планирање, наместо сите активни еколошки здруженија од Македонија. Од нив беше побарано да номинираат кандидати најдоцна до 7 мај, што е крајно нереален краток рок. Исто така, пораката информираше дека Секретаријатот на Граѓанската платформа ќе го изврши изборот на претставникот. Ваквата сугерирана практика беше крајно недемократска, односно ако еколошките граѓански организации предлагаат кандидати, тогаш тие треба да бидат во можност и да гласаат за нив.

Центарот за истражување и информирање за животната средина „Еко-свест“ веднаш испрати коментари за процесот и побара отворен и демократски пристап од Министерството за животна средина и просторно планирање и од Граѓанската платформа. Иницијативата за организирање на процесот на транспарентен и партиципативен начин беше поддржана од страна на многу организации кои испратија пораки во кои бараа нов процес на избор. Набрзо беше организирана средба меѓу еколошките организации и Министерството за животна средина и прос-

торно планирање. На тој состанок беше осмислен нов процес и беше воспоставена верификациона комисија, заедно со нови критериуми за кандидатите. По приемот на пријавите од кандидатите и по нивното објавување на електронскиот портал Еко.нет, гласањето се спроведе по електронски пат и заврши во саканиот рок. Сите активни еколошки организации беа информирани за процесот на избор.

3.3. Автопатот Демир Капија - Смоквица

Оперативната програма за регионален развој на Република Македонија е тригодишна, односно таа се однесува на периодот 2007-2009 година. Иако општоприфатена практика е подготовка на нова програма за периодот 2010-2012 год., па дури и за периодот 2010-2013 год., нова програма не е направена ниту, пак, постојната програма е ажурирана со нови податоци од типот на анализи, приоритети и предизвици.

Оваа Оперативна програма всушност е надградена со 2 измени одобрени од страна на ЕК на 4.11.2010 година и на 7.12.2012 година, со што времетраењето на програмата е продолжено до 2013 година. Главната причина за потребата да се пролонгира програмата е продолжувањето на сите нејзини активности. За илустрација, во продолжение ќе наведеме неколку примери.

Автопатот Демир Капија - Смоквица беше предложен како приоритет за финансирање преку ИПА од страна на македонската влада. Само делницата Демир Капија - Смоквица од Коридорот X е пат со 2 ленти, а според договорот со Република Грција постигнат по долгогодишните преговори за овој коридор, за оваа делница планирана е изградба на автопат со 4 ленти. Изградбата на автопат со 4 ленти се очекува да ги елиминира сообраќајните проблеми што се јавуваат поради стеснувањето на патот веднаш по Демир Капија.

Во 2009 година, буџетот на проектот изнесуваше 175 милиони евра, од кои 27 милиони евра требаше да бидат обезбедени како грант од ЕК (од третата компонента на ИПА), 50 милиони евра требаше да се обезбедат како неповратни средства од грчкиот фонд ХИПЕРБ, а останатите средства требаше да бидат обезбедени од Буџетот на Република Македонија и од кредити и заеми од меѓународните финансиски институции (најмногу од Европската инвестициона банка).

За жал, грантот од страна на Република Грција што требаше да ја поддржи реализацијата на овој проект беше откажан поради инсистирањето на Владата да го прекрсти автопатот во „Александар Македонски“. За да ја обезбеди финансиската конструкција на проектот, Владата упати барање до европските банки за зголемување на кредитот. Во 2009 година, заемот од Европската Инвестициона банка беше планиран во износ од 87 милиони евра.

Во 2011 година, пак, вкупната вредност на проектот се искачи на 316,9 милиони евра, со следнава финансиска конструкција:

Табела 10 – Финансиската конструкција за автопатот Демир Капија - Смоквица во 2011 год.

Овој износ е речиси двојно поголем од оној во 2009 година кога точ-

Извор на финансирање	Износ (во милиони евра)
Инструмент за претпристапна помош – ИПА	44,9
Европска инвестициона банка – ЕИБ	65[23]
Европска банка за обнова и развој – ЕБОР	107[24]
Буџет на Република Македонија	100
ВКУПНО	**316,9**

[23] http://www.eib.org/projects/loans/2007/20070316.htm
[24] http://www.ebrd.com/english/pages/project/psd/2010/41981.shtml

но се знаеше која алтернатива на патот е избрана и кога беше изработена посебна анализа на трошоците наспроти придобивките. Тоа сериозно го зголемува товарот на кредитирањето. Под прашање се доведува потребата за задолжување на државата со огромни кредити за проект чии придобивки најмногу ќе ги почувствуваат европските граѓани и бизнисите, наместо македонските граѓани. Имено, автопатот ќе биде изграден со систем за наплата, а локалното население ќе продолжи да го користи стариот пат (кој ќе остане во функција). Секако дека се очекува голем дел од кредитот да биде исплатен преку патарините, но во присуство на алтернативен пат и при стапка на сиромаштија како македонската, граѓаните ќе претпочитаат да ја избегнуваат наплатата на патарината, со што се доведува во прашање проценетата стапка на враќање на средствата. Освен преку патарините, кредитот ќе се враќа и преку давачките за гориво и за регистрација на возилата кои ќе паднат на товар на македонските граѓани. Се поставува прашањето: „Ако тие не се корисници на проектот, зошто воопшто би требало да плаќаат за неговата изградба?"

Со оглед на неговиот обем, се очекува автопатот да има влијанија врз животната средина, и според Законот за заштита на животната средина, тој е предмет на изготвување студија за оценка на влијанието врз животната средина. Освен македонското законодавство, за проектот се релевантни и европските директиви поради финансиската поддршка од ЕУ.

Според европското законодавство за заштита на животната средина, за проект од ваков вид е потребно континуирано вклучување на јавноста во текот на неговиот развој. Имено, јавноста (локалното население, засегнатите страни, граѓанските здруженија, итн.) би требало да се вклучи уште во фазата на утврдување на потребата за спроведување на постапката наречена оценка на влијанието на проектот врз животната средина. Потоа, преку информации и јавни расправи, јавноста се информира и се вклучува во изработката на студијата за оценка на влијанието на проектот врз животната средина. Во својата суштина, оваа постапка се темели на принципот на партиципативно учество во процесот на донесување одлуки. Таа налага да се слушне гласот на јавноста и нејзините мислења да бидат земени предвид, а одлуката што ќе биде донесена треба да биде прифатлива за сите засегнати страни (колку што е возможно). Спроведувањето на оваа постапка многу јасно укажува на зрелоста на една држава за демократско донесување одлуки.

Студијата за оценка на влијанијата на автопатот врз животната средина беше изготвена во 2007 година, а јавната расправа за проектот се одржа во летото 2008 година. Со оглед на фактот што консултативниот процес не ги следеше добрите практики, како и Европската директива за оценка на влијанието врз животната средина, на почетокот на 2009 година ЕК не ја одобри поднесената апликација за финансирање на овој проект и го врати консултативниот процес на почеток. Нови јавни расправи се организираа во летото 2009 година, овој пат следејќи ги препораките на граѓанските здруженија и на ЕК. Како резултат на лошо спроведените консултации со јавноста, проектот беше пролонгиран за цела година.

3.4. Пречистителна станица во Прилеп

Сличен пример е проектот за пречистителната станица во Прилеп. Во овој случај, проблемот беше во недоволниот капацитет на Министерството за животна средина и просторно планирање за подготовка на севкупната проектна документација. Претпријатијата потребни за управување со водните ресурси не беа воспоставени во времето кога се подготвуваше проектот, а процесите на евалуација на постапките за набавка се спроведуваа предолго. Сето ова резултираше во многу задоцнувања и продолжувања на роковите.

Иако програмата идентификува дека приоритетни проекти во мерката 3.1.2 е изградба на пречистителни станици во еден од 4-те градови со популација над 100.000 жители, во описот на можни активности е наведено дека проекти би се реализирале во населени места со популација над 10.000 жители. Во продолжение е наведено дека приоритет ќе им се даде на проектите што се веќе разработени до одреден степен и тоа во градовите каде постои добра структура и капацитет за управување со проектот. Иако програмата јасно наведува дека изборот на проекти што ќе се финансираат во рамките на оваа мерка ќе подлежи на критериуми кои ќе бидат предмет на дискусија во секторскиот комитет за мониторинг, тие ниту беа поднесени, ниту пак дискутирани, што го доведува во прашање изборот на приоритетен проект за оваа мерка.

Подоцна се покажа дека изборот на проект за изградба на пречистителна станица во Прилеп не го исполнува критериумот за напредно разработен проект, ниту пак критериумот за воспоставена солидна структура за управување која би можела да го реализира проектот и подоцна да управува со изградената инфраструктура. На неколку наврати, ЕК укажуваше на слабиот капацитет и на недостигот од потребната структура во поддршка на проектот, што резултираше во значително пролонгирање на периодот за реализација на проектот.

Згора на тоа, загрижувачки се и наодите на ЕК во Годишниот извештај за ИПА од 2013 година каде отворено се зборува дека: „ЕК мораше да ја поништи евалуацијата по сериозните обвинувања за прекршување на доверливоста на процесот“.[25]

[25] Работен документ на Комисијата, во придружба на извештајот на Комисијата до Европскиот парламент, Советот и Европскиот економски и социјален комитет „Годишен извештај за финансиската помош за проширување“ (IPA, PHARE, CARDS, Turkey Pre-Accession Instrument, Transition Facility), 12.9.2013 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en.pdf

3.5. Избор на проекти

Приоритетната оска 1 овозможува релативно широк спектар на активности од сообраќајниот сектор и дозволува подготовка на поголем број проекти кои би се финансирале за времетраење на Оперативната програма. За разлика од овој сектор, опсегот на можни активности во делот на животната средина е потесен и се фокусира само на управување со отпадот и отпадните води, ограничувајќи ги можностите за други видови активности како, на пример, спроведување проекти за енергетска ефикасност или проекти за енергија од обновливи извори. Овој проблем стана многу препознатлив во текот на реализацијата на програмата кога, поради доцнењето и неможноста да се реализираат постојните активности, не постоеја други помали проекти кои би се подготвиле и финансирале за да се искористи годишниот износ на доделени средства. На неколку наврати успешно се избегна губењето на средствата од оваа програма поради доцнењето на проектите од секторот животна средина бидејќи се понудија и се финансираа проекти од секторот транспорт каде дијапазонот на можни активности е поширок.

Ова е потврдено и во Годишниот извештај на ЕК за ИПА од 2013 година каде се констатира: „Благодарение на големиот проект Коридор X и на неговата диспропорционална зафатнина во целокупната Оперативна програма, почна да се забележува некаков напредок во финансиска смисла“.[26]

Ситуацијата е слична и со мерката 3.2. Програмата идентификува приоритетни проекти во следниве региони: Скопски, Југозападен, Полошки, Североисточен и Централен и Источен регион. Интерес-

[26] http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en.pdf

но е да се забележи дека за два од овие региони, Владата подоцна одлучила да ги даде под концесија (заклучок од седницата бр. 116 од 20 октомври 2009 година за доделување на интегрираното управување со отпад под концесија во 4 региони и тоа: Полошкиот, Југозападниот, Југоисточниот и Пелагонискиот). Наместо изградба на системи за управување со отпадот да бидат дадени под концесија, овие проекти би биле сосема соодветни за финансирање преку средствата од третата компонента на ИПА, а нивната навремена подготовка би помогнала во долгорочното спроведување на програмата и во навременото искористување на средствата. За жал, причините за ваквата одлука на Владата не се јасни.

Поради лошите состојби во однос на третата компонента на ИПА, Генералниот директорат REGIO, во консултации со експертите на ЕК и ЏАСПЕР, предложи: „ а) технички решенија за забрзување на проектите; и б) привлекување на вниманието на највисокото политичко ниво (премиерот) за тесните грла кај ИПА за да се предизвика соодветен дополнителен државен инпут во делот на надзорот (и веројатно, кај финансиите). Меѓутоа, националните власти не одговорија со потребното чувство за итност“.[27]

Како и да е, министерот за транспорт и врски, Миле Јанакиевски, не гледа простор за паника. Во неговото излагање на надзорната собраниска расправа за искористувањето на ИПА одржана на 8 октомври 2013 година, тој рече: „Сакам да истакнам дека заклучно со декември 2013 година и согласно со Акциониот план, ќе имаме потрошено 38% од средствата од ИПА, што е еден солиден процент или вкупно 41,5 милиони евра, и повеќе од сигурно, средствата ќе ги искористиме до декември 2017 година. Јас тука имам еден акционен план за проекти што тековно го разгледуваме на интерните колегиуми така што нема воопшто опасност да изгубиме ни евро од фондовите на ИПА наменети за делот транспорт. Имено, согласно програмата, имаме 14 активни проекти. Како што истакнав, најголем проект е автопатот Демир Капија – Смоквица со 45 милиони евра, за кој е склучен договор на 1 август 2012 година. Сакам да истакнам за овој проект, за кој најмногу средства веќе имаме потрошено 28% од вкупното време, а завршени се 27% од градежните работи или пак се исплатени вкупно средства од 21,8%“.

3.6. Случајот АКТОР

На 9 март 2014 година, на прес-конференција, опозициската СДСМ соопшти дека постои сериозен сомнеж за незаконско повлекување на милионски суми во готовина, наменети за изградба на автопатот Демир Капија - Смоквица, од страна на грчката фирма АКТОР која го доби тендерот. Имено, физички лица кои се државјани на Грција, секој месец меѓу 1-ви и 10-ти, наменски влегувале во Македонија, иако воопшто не се ангажирани во изградбата на автопатот, и повлекувале средства од Стопанска банка АД во Неготино. Овие лица доаѓале со автобус и од банката подигнувале пари во евра, а потоа истиот износ го предавале на друго лице во банката, по што си заминувале назад во Грција.

Опозицијата покажа список со 96 имиња на овие грчки државјани, од кои дури деветмина имаат исто презиме, но различно име. Некои од нив се појавуваат по 2-3 пати, а некои влегле во Македонија дури 4 пати. Врз основа на договор на дело или хонорар, некои од извлекувале и по 20.000, 40.000, па дури и 90.000 евра. Забележани се и еднократни повлекувања на готовина во износ поголем од 120.000 евра.

[27] Ibid

На тој начин биле извлечени 3,5 милиони евра во готовина, а при секоја исплата присутно е лицето Атина Зиога, сметководителката на фирмата АКТОР, на која – според опозицијата – била предадена подигнатата готовина.

За жал, и оваа афера помина како и сите други корупциски скандали во Македонија во кои е замешана Владата. Институциите излегоа со изјава дека ќе го испитаат случајот, а премиерот ја обвини опозицијата дека ѝ наштетила на владините напори за расветлување на случајот АКТОР.

Дури и Делегацијата на ЕУ во Скопје се огради од одговорност и ја префрли топката кај националните институции. Според Годишниот извештај за ИПА од 2013 година, „по доставувањето валидна банкарска гаранција, износот од 20 милиони евра беше исплатен на градежната фирма во почетокот на декември 2012 година од страна на Националниот фонд“.[28]

Делегацијата на ЕУ неколкупати јавно соопшти дека случајот АКТОР не е во нејзина надлежност. Но, дури и Националниот фонд да ѝ исплатил на фирмата АКТОР средства кои се од националниот буџет, ЕК би требало да реагира со оглед на фактот дека, сепак, станува збор за средства од ИПА (кои се во нејзина надлежност). Фактот дека Делегацијата на ЕУ во Скопје не е потресена од овој скандал се гледа и од одржувањето на последниот состанок на секторскиот комитет за мониторинг на кој овој случај воопшто не бил дискутиран.

До денес, националните институции не се огласија со соодветна информација за случајот АКТОР.

[28] http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en.pdf

4. ЧЕТВРТА КОМПОНЕНТА

Четвртата компонента на ИПА е наменета за развој на човечките ресурси во Република Македонија. За таа цел, во рамките на Повеќегодишната индикативна финансиска рамка (MIFF), ЕУ предвидела одредени средства за секоја година поединечно, почнувајќи од 2007 до 2013 година. Управувањето со оваа компонента е децентрализирано, односно со неа управуваат оперативните структури на ИПА воспоставени во Република Македонија кои се акредитирани од ЕК.

За да имаме подобар преглед на состојбите во оваа компонента, да се потсетиме колку средства се испрограмирани за Република Македонија за периодот 2007-2013, по години.

Развој на човечки ресурси – IV компонента на ИПА (во мил. евра)						
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3,2	116	7,1	8,4	8,8	10,38	11,20
Вкупно: 55,08 мил. евра						

***Табела 11** – Финансиската рамка за IV компонента на ИПА за периодот 2007-2013*

Повеќегодишната оперативна програма за развој на човечките ресурси на Република Македонија 2007–2013 година (ОП)[29] прецизно ги утврдува поединечните проекти и индикаторите според кои ќе се мери успешното спроведување на оваа компонента. Овој документ беше изготвен и донесен од страна на ЕК, во соработка со Владата на Република Македонија, во декември 2007 година. Тој опфаќа 7-годишен период и во него сите средства предвидени во Повеќегодишната индикативна финансиска рамка (MIFF) се

[29] http://cfcd.finance.gov.mk/content/resources/sites/CFCD/misceleniousFiles/HRD/

преточени во проекти. Оперативната програма е поделена на три, односно, четири таканаречени приоритетни оски: 1) вработување (42%); 2) образование и обука (20%); 3) социјална вклученост (30%); и 4) техничка помош (8%). Секоја приоритетна оска е проследена со конкретни мерки (акции) кои треба да придонесат за постигнување на утврдените индикатори.

Во текот на 2013 година програмирани беа преостанатите средства од четвртата компонента, по што следуваа консултации со граѓанското општество. За жал, материјалот што беше доставен за дискусија не ја содржеше најважната информација за која треба да се дискутира, т.е. износот на проектите. На прашањето зошто недостасуваат информации за износот на средствата, претставниците на власта одговорија дека сметале дека тоа не било битно. Очигледно е дека продолжува арогантниот однос на власта кон граѓанското општество.

Следува опис на состојбата во однос на реализацијата на проектите и апсорпцијата на средствата од оваа компонента на ИПА. До крајот на 2013 година, потпишани се само 24 договори во вкупен износ од околу 15,28 милиони евра, што е исклучително ниска стапка во споредба со 55-те милиони евра ставени на располагање за Македонија. Од нив, во 2013 година потпишани се само три договори во вкупен износ од 0,38 милиони евра. Исплатениот износ е уште помал и изнесува само 11,08 милиони евра. Вкупниот износ за идентификувани и одобрени (но не и реализирани) акции е 33,41 милион евра или 52,19% од вкупните средства распределени за оваа компонента.

4.1. Приоритетна оска 1

Приоритетната оска 1 се однесува на вработувањето, односно привлекување и задржување на поголем број луѓе во работен однос. Таа се спроведува преку 4 мерки, и тоа:

Мерка 1.1 која се однесува на натамошен развој на Агенцијата за вработување на Република Македонија (АВРМ) и подобрување на условите за вработување, која подразбира две акции: 1) модернизација на АВРМ (1,375 милиони евра); и 2) поддршка на АВРМ за спроведување активни мерки за вработување (твининг проект во износ од 1,2 милиони евра, набавки вредни 300.000 евра и градежни работи во вредност од 900.000 евра).

Мерка 1.2 која се однесува на поддршка за имплементација на Стратегијата за вработување и на Заедничкиот документ за проценка се спроведува преку две акции: 1) поддршка на Националната политиката за вработување (1,8 милиони евра); и 2) промоција на социјалниот дијалог (директен грант за Меѓународната организација на трудот во износ од 1,2 милиони евра).

Мерка 1.3 се однесува на решавање на интеграција на младите, жените и долгорочно невработените на пазарот на трудот, и предвидено е таа да се реализира преку две акции: 1) поддршка за вработување на младите, жените и долгорочно невработените I (директен грант за АВРМ во вредност од 1,3 милиони евра); и 2) поддршка за вработување на младите, жените и долгорочно невработените II (директен грант за АВРМ во вредност од 2,5 милиони евра, како и два директни гранта за УНДП, еден во износ од 300.000 евра и еден во износ од 5 милиони евра).

Мерка 1.4 се однесува на трансформација на неформално во формално вработување се спроведува преку една акција, односно поддршка на борбата против непријавената работа, што се спроведува преку техничка помош во вредност од 1,3 милиони евра и набавки вредни 300.000 евра.

Сето ова може да се види во табелата подолу.

Приоритет 1. Привлекување и задржување повеќе лица во работен однос		
Мерка	**Акција**	**Вредност**
1.1. Натамошен развој на АВРМ и подобрување на условите за вработување	Модернизација на АВРМ	1,375 мил. евра
	Поддршка на АВРМ за спроведување на активните мерки за вработување	1,2 мил. евра твининг, 300.000 евра за набавки и 900.000 евра за градежни работи
1.2. Имплементација на Стратегијата за вработување и на Заедничкиот документ за проценка	Поддршка на Националната политиката за вработување	1,8 милиони евра
	Промоција на социјалниот дијалог	1,2 мил. евра директен грант за МОТ
1.3. Решавање на состојбата на младите, жените и на долгорочно невработените на пазарот на трудот	Поддршка на вработувањето на младите, жените и на долгорочно невработените I	1,3 мил. евра директен грант за АВРМ
	Поддршка на вработувањето на младите, жените и на долгорочно невработените II	грант за АВРМ во износ од 2,5 мил. евра и на УНДП (300.000 + 5 мил. евра)
1.4. Од неформално во формално вработуавње	Поддршка на борбата против непријавената работа	техничка помош - 1,3 милиони евра и набавки - 300.000 евра

***Табела 12**- Приоритетната оска 1 и соодветните акции*

Остатокот од средствата распределени за оваа приоритетна оска веќе се испрограмирани. За жал, износот по проектите останува тајна, но сигурно е дека ќе се реализираат следниве проекти: во рамките на мерката 1.1 (промоција на вработливоста и адаптацијата на промените на пазарот на трудот) ќе се реализираат следниве проекти: 1) промоција на алтернативната детска нега (техничка помош); 2) спроведување обука за баратели на работа (директен грант); 3) поддршка на самовработувањето (директен грант); 4) активен пазар на трудот (директен грант); 5) негување социјално претприемништво (директен грант); 6) човечки ресурси во приватните претпријатија (техничка помош); 7) управување и следење на грант-шемата за социјална инклузија и вработување на локално ниво (техничка помош); и 8) спроведување на грант-шемата.

Во рамките на мерката 1.2 (зајакнување на капацитетите за реализација на политиката за вработување) ќе се реализираат следниве проекти: 1) поддршка на политиката за вработување (твининг); 2) реновирање на 12 центри за вработување (набавки и градежни работи); 3) наменски средства за набавки и градежни работи; 4) поддршка на здравјето и заштитата на работното место, како и на борбата против непријавеното вработување (техничка помош); и 5) социјален дијалог (грант).

Вкупниот испрограмиран износ за оваа приоритетна оска е 18,1 милиони евра.

4.2. Приоритетна оска 2

Приоритетната оска 2 се однесува на образованието и обуката, односно инвестирање во човечкиот капитал преку подобро образование и вештини. Во рамките на оваа оска се спроведуваат 3 мерки:

Мерка 2.1 за модернизација на системот за образование и обука, која се спроведува преку две акции: 1) поддршка за модернизација на системот за образование и обука (твининг проект вреден 2,1 милиони евра и набавки вредни 863.000); и 2) зајакнување на синергијата меѓу образованието и пазарот на трудот (техничка помош I вредна 2,3 милиони евра и техничка помош II вредна 550.000 евра, како и набавки од 500.000 евра).

Мерка 2.2 се однесува на овозможување пристап на етничките заедници до квалитетно образование, и во рамките на оваа мерка се спроведуваат две акции: 1) поддршка за интеграција на етничките малцинства во образовниот систем (1,1 милиони евра); и 2) постигнување квалитетно образование преку обезбедување интеркултурна средина за учење за сите етнички заедници (директен грант за УНИЦЕФ во износ од 3,66 милиони евра).

Мерка 2.3 за развој на образованието за возрасни и на доживотното учење се реализира преку акцијата за поддршка на градењето капацитети на Центарот за образование на возрасни и развој на програми за образование на возрасни, како и програми за описменување и заокружување на основното образование за исклучените лица (твининг проект вреден 1,72 милиони евра).

Сето ова може да се види во табелата подолу.

Приоритет 2. Образование и обука		
Мерка	**Акција**	**Вредност**
2.1. Модернизација на системот за образование и обука	Поддршка на модернизацијата на системот за образование и обука	твининг проект - 2,1 милиони евра и набавки - 863.000 евра
	Синергија меѓу образованието и пазарот на трудот	техничка помош - 2,3 милиони евра и 550.000 евра набавки во вредност од 500.000 евра
2.2. Овозможување пристап на етничките заедници до квалитетно образование	Поддршка за интеграција на етничките малцинства во образовниот систем	1,1 милиони евра
	Квалитетно образование преку обезбедување интеркултурна средина за учење за сите етнички заедници	грант за УНИЦЕФ вреден 3,66 милиони евра
2.3. Развој на образованието за возрасни и на доживотното учење	Градење капацитети на Центарот за образование на возрасни и развој на програми за образование на возрасни, како и програми за описменување и за заокружување на основното образование наменето за исклучените лица	твининг проект - 1,72 милиони евра

Табела 13 *– Приоритетната оска 2 и соодветните операции.*

Остатокот од средствата распределени за приоритетна оска е испрограмиран. Во рамките на мерката 2.1 (зајакнување на синергијата и врските меѓу образованието и пазарот на трудот) ќе се реализираат следниве проекти: 1) подобрување на системот за имплементација на Националната рамка за квалификации – НРК (твининг проект); 2) поддршка за имплементација на НРК (набавки); 3) модернизација на стручното образование и образованието за возрасни кон интегрирано доживотно образование (техничка помош); 4) воспоставување интегриран мониторинг и евалуација на стручното образование и образованието за возрасни (набавки); 5) поддршка на интегрираниот систем за мониторинг и евалуација на стручното образование и образованието за возрасни (набавки); 6) владеењето и квалитетот на работата на образовните институции (техничка помош); 7) интегриран систем за мониторинг и евалуација на образовниот сектор (набавка); 8) развој на соработка меѓу високообразовните институции, истражувачките центри, приватниот сектор и релевантните јавни тела (твининг); 9) постсредно образование (техничка помош); 10) зајакнување на севкупниот капацитет на образовниот систем заради подобра поврзаност со потребите на пазарот на трудот (техничка помош); 11) поддршка на образовните институции заради подобра поврзаност со потребите на пазарот на трудот (набавка); и 12) развој на човечки ресурси на локално ниво (градежни работи).

Во рамките на мерката 2.2 (обезбедување квалитетно и инклузивно образование за сите) ќе се реализираат следниве проекти: 1) постигнување квалитетно образование преку инклузивност и создавање интеркултурна средина за учење (грант); 2) информатичка опрема за интеграција на децата со посебни потреби (набавка); и 3) систем за поддршка на инклузијата на сите деца во образовниот систем (техничка помош).

Вкупниот испрограмиран износ кај оваа приоритетна оска е 13,3 милиони евра.

4.3. Приоритетна оска 3

Приоритетната оска 3 се однесува на социјалната инклузија и на промоцијата на инклузивен пазар на трудот. Во рамките на оваа оска се спроведуваат 3 мерки, и тоа:

Мерка 3.1 за поддршка на процесот на социјална вклученост на ранливите групи и сиромашните предели, во чиишто рамки се спроведуваат три акции: 1) поддршка на социјалната вклученост и инклузивен пазар на трудот (техничка помош вредна 1,5 милиони евра); 2) модернизација и адаптација на центрите за социјална работа (набавки во вредност од 690.000 евра и градежни работи во вредност од 640.000 евра); и 3) поддршка на социјалната инклузија (грант-шема во износ од 3,5 милиони евра).

Мерка 3.2 се однесува на интеграцијата на етничките заедници и се спроведува преку акциите: А) „Интеграција на жените од малцинските етнички заедници на пазарот на трудот“ (техничка помош вредна 488.000 евра);и Б) имплементација на грант-шема во износ од 1,5 милион евра.

Мерка 3.3 за зајакнување на релевантните актери се реализира преку две акции: 1) зајакнување на релевантните актери на локално ниво, фаза I (техничка помош во вредност од 150.000 евра); и 2) зајакнување на релевантните актери на локално ниво, фаза II (рамковен договор вреден 180.000 евра).

Сето ова може да се види во следната табелата.

Приоритет 3. Социјална инклузија		
Мерка	**Акција**	**Вредност**
3.1. Поддршка на процесот на социјална вклученост на ранливите групи и сиромашните предели	Поддршка на социјалната вклученост и инклузивен пазар на трудот	техничка помош - 1,5 милиони евра
	Модернизација и адаптација на центрите за социјална работа	набавки - 690.000 евра и градежни работи - 640.000 евра
	Поддршка на социјалната инклузија	грант-шема вредна 3,5 милиони евра
3.2. Интегрирање на етничките заедници	А – Интеграција на пазарот на трудот за жените од малцинските етнички заедници Б – спроведување грант-шема	А. ТП 488.000 евра Б. грант од 1,5 мил. евра
3.3. Зајакнување на релевантните актери	Зајакнување на релевантните актери на локално ниво, фаза I	техничка помош - 150.000 евра
	Зајакнување на релевантните актери на локално ниво, фаза II	рамковен договор - 180.000 евра

***Табела 14** – Приоритетната оска 3 и соодветните акции*

Остатокот од средствата распределени за оваа приоритетна оска се испрограмирани. За жал, познат е само вкупниот износ на средства (5,2 милиони евра) но не поединечните износи по проекти. Во рамките на мерката 3.1 (негување социјална инклузија на сиромашни лица и предели и борба против сите форми на дискриминација) ќе се реализираат следниве проекти: 1) промоција на социјалната инклузија (техничка помош); 2) поддршка на Ромите (техничка помош); 3) дополнување на набавките и градежните работи; и 4) социјална инклузија и вработување на локално ниво, дел 2 (грант).

Вкупниот износ за сите новоиспрограмирани проекти е 36,6 милиони евра.

4.4. Истата приказна со техничката помош

За разлика од првата компонента, каде што се очекува поголем дел од проектите да бидат реализирани како техничка помош, во четвртата компонента природно е поголем дел од проектите да бидат реализирани преку грант-шеми. Впрочем, уште на првите консултации за Националната ИПА 2007, претставниците на Делегацијата на ЕУ во Скопје ги убедуваа претставниците на граѓанското општество дека речиси целата четврта компонента ќе биде спроведена преку грант-шеми и дека тие ќе имаат многу можности за финансирање. За жал, од денешна перспектива, тоа беше само една голема заблуда за европските ентузијасти (кога се работи за Македонија) и за македонските ентузијасти (граѓанското општество).

Природно е првата компонента да биде реализирана, пред сè, преку техничка помош бидејќи станува збор за помош наменета за градење институции по примерот на институциите на ЕУ, а таквата експертиза не е на располагање внатре во државата. Но, четвртата компонента служи за градење човечки ресурси, односно, човечки капитал, па оттука би било логично една држава да се потпре на сопствените потенцијали. Во спротивно се девалвира целиот образовен систем во државата.

Ако се направи преглед на различните модалитети кои се користат (и кои се предвидени да се користат), ќе видиме дека и овде најмногу се користи техничката помош (30), по што следуваат набавките (17), градежните работи (6) и твинингот (11). Кај грантовите повеќе се користат директните грантови (8) кога средствата се даваат на други, најчесто познати меѓународни организации (во овој случај станува збор за УНИЦЕФ, УНДП и други), а помалку грант-шемите преку објавување конкурси за предлог-проекти од страна на различни субјекти во државата (граѓански организации, професионални здруженија, образовни институции, други јавни институции, различни центри, академии, истражувачки организации, итн.). Сето ова може да се види во табелата подолу.

Модалитетите кај четвртата компонента		
Вид	**Испрограмирани**	**Новопрограмирани**
Техничка помош – 30	17	13
Набавки – 17	8	9
Градежни работи –6	2	4
Директен грант – 8	2	6
Грант-шеми – 3	2	1
Твининг – 11	8	3

***Табела 15** – Модалитети за спроведување проекти во рамките на четвртата компонента*

4.5. Многу сомнежи, малку надежи

Од друга страна, анализа на искуството на Секторот за централно финансирање и склучување договори (СФСД) во Министерството за финансии во однос на спроведување грант-шеми јасно зборува зошто ЕК неволно се одлучува за реализација на какви било грант-шеми во Македонија.

Имено, првата грант-шема што ја реализираше СФСД се однесуваше на зајакнување на капацитетите за интеграција на пазарот на трудот на маргинализираните жени и таа располагаше со фонд од околу 1,6 милиони евра. Повикот за доставување апликации беше објавен во јуни 2010 година, а договорите со избраните организации беа потпишани дури во ноември 2012 година. Со други зборови, на МФ му беа потребни цели 2 години и пет месеци за да склучи 7 договори од првата грант-шема.

Може да се рече дека овој прв обид на македонската администрација да спроведе грант-шема е дури и неуспешен ако се земе предвид дека Делегацијата на ЕУ во Скопје неколкупати го враќаше извештајот од евалуацијата, барајќи дополнителни појаснувања, а еднаш дури и ја суспендираше евалуацијата. По суспензијата, ЕК достави коментари за надминување на проблемите.

Слична е ситуацијата и со втората грант-шема наменета за негување социјална вклученост, во вкупен износ од 3,5 милиони евра. Повикот за доставување предлог-проекти беше објавен на 23 август 2013 година, а крајниот рок за доставување предлог-проекти беше 24 октомври 2013 година. Оттогаш, па до денес, крај на јули 2014 година, учесниците на конкурсот не добиле ниту известување дека нивните апликации се примени, а не пак известување за актуелната состојба со грант-шемата.

Ваквото однесување на администрацијата е неприфатливо и зборува за нетранспарентноста на оперативните структури, што е спротивно на Регулативата за ИПА и на Правилата за имплементација на ИПА. Ваквиот став на администрацијата е директен причинител за недовербата во системот за распределба на грантови. При ваква нетранспарентна процедура, голем број граѓански организации со право се сомневаат во постоењето непотизам и се прашуваат дали воопшто вреди да се мачат и да трошат време и ресурси за учество на повици со однапред познати добитници.

Како поинаку ќе се објаснат резултатите од првата спроведена грантшема спомената погоре, на која беа доделени седум грантови на следниве организации:

1. Македонски центар за меѓународна соработка (околу 250.000 евра);

2. Coordinamento delle Organizzazioni per il Servizio Volontario (184.000 евра);

3. Македонска фондација за развој на претпријатија (223.000 евра);

4. Стопанска комора на Северозападна Македонија (165.000 евра);

5. Фондација SEED (216.000 евра);

6. Триаголник (250.000 евра); и

7. Internationaler Bund e.V. (IB) Verbund Wuttemberg (288.000 евра).

Грантови се доделени на 5 домашни организации. Интересно е што грант добиле две сестрински организации. Имено, Македонската фондација за развој на претпријатија е основана од Македонскиот центар за меѓународна соработка. Од друга страна, таа иста фондација е дел од секторскиот комитет за мониторинг, заедно со Триаголник. Во времето кога беше објавен конкурсот за пријавување членови во ова тело, Министерството за труд и социјална политика им велеше на сите заинтересирани страни дека членството во комитетот и поднесувањето апликации за финансиски средства од оваа компонента ќе се смета конфликт на интереси.

Дали ова значи дека само „политички коректните“ организации имаат гарантиран пристап до овие средства? Многу граѓански организации го делат ова мислење и имаат малку надеж дека нешто ќе се измени.

Малку веројатно е дека Делегацијата на ЕУ во Скопје има намера да преземе какви било активности за да го спречи ваквото однесување, со оглед на фактот дека некои потези се нелогични. На пример, ако ги анализираме состојбите со Агенцијата за вработување на Република Македонија (АВРМ), јасно е дека таа е една од најоптоварените институции во Македонија. Сите Извештаи на ЕК за напредокот на Република Македонија зборуваат за ограниченото капацитет на оваа институција, но сепак, ЕК и понатаму програмира огромни средства токму за таа институција.

Згора на тоа, во својот Годишен извештај за ИПА од 2013 година, ЕК зборува за слабостите во финансиското управување на АВРМ, поради што Генералниот директорат за вработување на ЕК решил да ги прекине плаќањата на два наврата (во ноември и во декември 2012 година). Околу 4,8 милиони евра беа блокирани и, како што се вели во извештајот, „Комисијата е загрижена поради одлуката уште еднаш да

се прекинат исплатите кај оваа компонента".[30] Сепак, тоа не ја спречи ЕК, заедно со Владата на Република Македонија, да испрограмира огромни средства за истата институција во наредниот период.

Сепак, најголемиот број проблеми во функционирањето на оваа компонента се поврзани со фактот што веќе почнаа да се губат средствата, како што веќе предупредивме во нашиот прв извештај за ИПА од јули 2012 година.[31] Постојаните задоцнувања, посебно кај програмирањето, негативно влијаеја врз процесот на набавки и врз имплементацијата на проектите, а како последица на тоа изгубени се 6,06 милиони евра од ИПА 2010. Ризикот од дополнително губење средства во текот на 2014 година е реалност. До крајот на 2014 година мора да се потрошат сите алокации од ИПА 2011. Извесно е дека тоа нема да се случи, а Македонија повторно ќе изгуби средства.

[30] http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en.pdf

[31] http://mcet.org.mk/ckfinder/files/AW12%20Q04-11%20-%20MK.pdf

5. ПЕТТА КОМПОНЕНТА

Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) е земјоделска политика на ЕУ што се спроведува преку систем на земјоделски субвенции и други програми. Воведена е во 1962 година и оттогаш претрпела значајни промени.[32]

Во раната фаза, шесте основачки држави-членки, поединечно, силно интервенирале во нивните земјоделски сектори, особено во однос на она што го произведуваат, во одржувањето на цените на суровините, како и во начинот на организација на фармите. Постојаните интервенции поставувале пречка за слободната трговија со стоки, а правилата се разликувале од држава до држава бидејќи и слободната трговија во тоа време наликувала на политиката на интервенција. Некои држави-членки, особено Франција, но и сите професионални земјоделски организации во одделните држави, настојувале да се одржи силна државна интервенција во земјоделството. Надминување на ваквата состојба било можно единствено преку постигнување усогласеност на политиките на ниво на тогашната Европска заедница. Во 1962 година воспоставени се трите главни принципи за водење на ЗЗП: единство на пазарот, предност на Заедницата и финансиска солидарност. Оттогаш, ЗЗП прераснува во централен елемент на европскиот институционален систем.

ЗЗП често се објаснува и како резултат на политичкиот компромис меѓу Франција и Германија. Имено, германската индустрија добива од францускиот пазар; а за возврат Германија помага преку ис-

[32] Договорот од Рим од 1957 година ја дава основата на Европскиот заеднички пазар, а ги дефинира и општите цели на ЗЗП. Принципите на ЗЗП се утврдуваат на конференцијата во Стреса, Италија, во јули 1958 година. Создавањето на ЗЗП е предложено во 1960 година од страна на ЕК, преку усвојување на нејзините механизми од страна на шесте основачки држави-членки. Во 1962 година, ЗЗП стапува на сила.

платите за земјоделците во Франција. Германија сè уште е најголем нето-придонесувач во Буџетот на ЕУ. Сепак и Франција е значаен нето-придонесувач, додека повеќе држави ориентирани кон земјоделството (Шпанија, Грција и Португалија) се најголемите корисници. Во меѓувреме, урбанизираните држави-членки, особено оние каде што земјоделството претставува само мал дел од економијата (Холандија и Обединетото Кралство), се многу помали корисници, и од тие причини ЗЗП е непопуларна за нивните влади. Преодни правила се применуваат за новите држави-членки насочени кон ограничување на субвенциите што ги добиваат.

5.1. Современи европски предизвици

ЗЗП значително еволуирала од нејзините почетоци. Суштинските реформи низ текот на годините ја направија ЗЗП значително поразлична од она што таа првично била, односно производствено ориентирана политика. Во 2003 година се воведува голема реформа преку примена на шема за еднократна исплата,[33] позната уште и како шема на еднократна исплата за фармите.[34] Најнови реформи се направени во 2013 година од страна на комесарот Дачијан Чиолос,[35] а се однесуваат на периодот 2014-2020 година.

Секоја земја може да избере дали ќе воспостави плаќање на ниво на фарма или на регионално ниво. Земјоделците добиваат шема на еднократна исплата за фармите коишто се флексибилни за да произведат какви било производи од нивната земја, освен овошје, зеленчук и трпезни компири. Покрај тоа, тие се должни да ја одржуваат нивната обработена површина во добра земјоделска и еколошка состојба. Земјоделците треба истовремено да ги почитуваат животната средина, безбедноста на храната, фитосанитарните стандарди и стандардите за одгледување на животните. Доколку земјоделците не ги почитуваат овие стандарди, нивната исплата се намалува.

Директната помош и пазарот на расходи заедно сочинувале 31% од вкупниот буџет на ЕУ во 2010 година. Заедно со 11% наменети за рурален развој, ЗЗП учествува во вкупниот Буџет на ЕУ со 42%.[36] Од 1984 година, кога учествуваше со 71% во вкупниот буџет на ЕУ, средствата што се распределуваат за ЗЗП бележат постојан пад и се очекува во 2013 година тие да изнесуваат 39% од вкупниот буџет на ЕУ.[37]

Механизмите за интервенција се значително намалени. На пример, ЕК интервенира само во однос на: прехранбената пченица, путерот и обезмастеното млеко во прав. Додадени се голем број мерки чијашто цел е да им помогнат на земјоделците да се престројат подобро кон сигналите од пазарите и да се соочат со новите предизвици. Меѓу широкиот спектар мерки, договорот се укинува, се воведуваат мерки за обработување, постепено се зголемуваат квотите за млеко, сè до нивното укинување во 2015 година, и се конвертира интервенцијата на пазарот во вистинска безбедносна мрежа. Исто така, се зголемува модулацијата, што значи директните плаќања на земјоделците се намалени, а парите се пренесуваат во Фондот за рурален развој.

[33] Single Payment Scheme(SPS)
[34] Single Farm Payment Scheme (SFPS)
[35] Dacian Ciolos

[36] http://ec.europa.eu/budget/figures/2011/2011_en.cfm
[37] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_en.htm

Бидејќи квотите за млеко се укинуваат заклучно со април 2015 година, сточарите се подготвуваат за оваа транзиција така што се воведува зголемување на квотите за еден процент секоја година во сезоните 2009/10 и 2013/14. За Италија се воведува зголемување за 5% уште во сезоната 2009/10 година. Во периодот на двете земјоделски години (2009/10 и 2010/11), земјоделците кои ги надминуваат нивните квоти за млеко за повеќе од 6% мора да платат казна која е 50% повисока од нормалната казна.

Политиката за рурален развој постои од 2000 година и е позната како „вториот столб" на ЗЗП. Оваа политика има за цел да поттикне економски, социјален и еколошки развој на селата. Буџетот за оваа намена е 11% од вкупниот буџет на ЕУ, а го сочинуваат три оски:[38]

Првата оска се фокусира на подобрување на конкурентноста на фармите и на шумарскиот сектор преку поддршка за преструктурирање, развој и за иновации.

Втората оска се однесува на подобрувањето на животната средина и на природата преку поддршка за управувањето со земјиштето, како и на помошта во борбата против климатските промени (на пример, проекти за зачувување на квалитетот на водата, одржливо управување со земјиштето, садење дрвја заради спречување ерозија и поплави итн).

Третата оска се однесува на подобрување на квалитетот на животот во руралните области и на поттикнување диверзификација на економските активности.

Овде спаѓа и ЛИДЕР методологијата (LEADER[39]) за рурален развој според која постојат локални акциски групи (ЛАГ). Нејзината суштина е да се вклучат локалните заедници во развојот на нивната локална средина. ЛАГ-овите ги обединуваат локалните партнери со цел заеднички да создаваат и да спроведуваат развојни стратегии за нивните заедници.

Кога станува збор за идните реформи на ЗЗП, коишто се совпаѓаат со следната финансиска перспектива, ЕК идентификува седум големи предизвици[40] кои ЗЗП треба да ги реши во иднина:

1. производство на храна;
2. глобализација;
3. животна средина;
4. економски прашања;
5. територијален пристап;
6. разновидност; и
7. поедноставување.

[38] http://enrd.ec.europa.eu/en/home-page_en.cfm

[39] Акронимот ЛИДЕР доаѓа од француската фраза „врски меѓу акции за развој на руралната економија". Идејата е да се создадат силни партнерства, и нив да ги поттикне соработка која води кон иновација и кон креирање најдобри локални решенија за локалните проблеми.

[40] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-400_en.htm?locale=en

5.2. Заедничката земјоделска политика 2014-2020

ЗЗП отсекогаш била предмет на модификации за да одговори на предизвиците на своето време. Значителни реформи се направени, особено во 2003 година и во текот на 2008 година, за модернизација на секторот и за негова трансформација кон поголема пазарна ориентираност. Стратегијата Европа 2020 нуди нова перспектива. Преку својот одговор на новите економски, социјални, еколошки, климатски и технолошки предизвици со кои се соочува Европа, ЗЗП може повеќе да придонесе кон развојот на интелигентен, одржлив и инклузивен раст. ЗЗП, исто така, мора да води поголема грижа за богатството и за разновидноста на земјоделството во државите-членки на ЕУ.

Пред поставувањето некакви првични насоки за политиката за овој стратегиски сектор, на 12 април 2010 година, комесарот Чиолос започна јавна дебата за иднината на ЗЗП, за целите, принципите и за нејзиниот придонес кон стратегијата Европа 2020, како вовед во консултациите за процесот на донесување одлуки. Јавните дебати се фокусираа на четири главни прашања:

- Зошто е потребна европска заедничка земјоделска политика?
- Кои се општествените цели на земјоделството со сета своја разноликост?
- Зошто треба да се реформира ЗЗП и како може да се направи тоа, а притоа да се исполнат очекувањата на општеството?
- Кои алатки се потребни за идната ЗЗП?

Врз основа на резултатите од јавната дебата и размената со Советот и Европскиот парламент, на 18 ноември 2010 година, ЕК го објави соопштението[41] „ЗЗП кон 2020“,[42] кое дава приказ на можностите за иднината на ЗЗП и започна дебата со другите институции и заинтересираните страни. Преземени се повеќе чекори:

- На 12 октомври 2011 година, ЕК претстави низа законски предлози[43] чија цел е да ја направат ЗЗП поефикасна политика за поконкурентно и одржливо земјоделство и за живописни рурални области.
- По речиси две години преговори меѓу ЕК, Европскиот парламент и Советот, на 26 јуни 2013 година постигнат е политички договор[44] за реформа на ЗЗП.
- На 16 декември 2013 година, Советот на ЕУ во состав од министри за земјоделство формално ги донесе четирите основни прописи[45] за реформираната ЗЗП, како и транзициските правила за 2014 година. Овие прописи се предмет на одобрување од страна на Европскиот парламент во ноември.
- На 20 декември 2013 година, четирите основни регулативи и правилата за транзиција беа објавени во Службениот весник на ЕУ, со што новата политика добива форма и содржина.[46]

[41] http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index_en.htm
[42] The CAP towards 2020
[43] http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm
[44] http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/agreement/index_en.htm
[45] http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legislation/index_en.htm
[46] http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf

- Заради целосно спроведување на политичкиот договор за реформа на ЗЗП, постигнат во јуни и во септември меѓ Европскиот парламент, Советот и ЕК, службите на ЕК изготвија делегирани акти. На 11 март 2014 година, ЕК го усвои првиот пакет делегирани акти.[47]

5.3. Заедничката земјоделска политика и пристапувањето во ЕУ

За пристапувањето во ЕУ од аспект на политиките за земјоделство и рурален развој особено важни се два аспекта: економскиот и административниот капацитет. Економскиот капацитет се однесува на општите предуслови и состојбата во државата-пристапничка согласно економските критериуми за членство:

- Постоење функционална пазарна економија што се темели врз јасни правила за сопственост, пазари што функционираат, либерализација на цените и макроекономска стабилност.

- Капацитет за справување со притисокот од конкуренцијата и пазарните сили во ЕУ, вклучувајќи го и увозот на земјоделски и на прехранбени производи.

Административниот капацитет се однесува на способноста на државата соодветно да ги спроведе законските и административните одредби на ЕУ во областите земјоделство и рурален развој, и се состои од:

- Поседување соодветен административен капацитет, почнувајќи од формулирањето на аграрната политика, соодветноста на анализите, ефикасното спроведување на финансиската помош и соодветните контроли.

- Адекватен капацитет за формулирање и за спроведување на претпристапните мерки за рурален развој (ИПАРД) и на соодветните програми за рурален развој.

- Законско усогласување и создавање административен капацитет во областите органско земјоделство, политика за квалитет, како и во другите релевантни области на политиките.

- Воспоставување пазарни механизми за земјоделски производи (како продажни стандарди, известување за цените, управување со квоти, постоење функционални организации на производители и др.).

Поглавјето за земјоделство опфаќа многу задолжителни правила, а голем број од нив се директно применливи регулативи. Правилната примена на овие правила и нивното делотворно спроведување од страна на ефикасна јавна администрација се од клучно значење за функционирањето на ЗЗП. Ова ги опфаќа законите со кои се уредува системот на управување, во кој спаѓаат платежните агенции и интегрираниот систем за администрација и контрола. Членството во ЕУ налага интегрирање на цел опсег земјоделски производи, вклучувајќи ги и градинарските култури, шеќерот, производите од животинско потекло и посебните култури, во заедничко организирање на пазарот.

Спроведувањето, раководењето и контролата на ЗЗП бараат усогласување, промени и зајакнување на соодветните административни структури (на пр., платежната агенција, интегрираниот систем за адми-

[47] http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/implementation/index_en.htm

нистрација и контрола и др.). Во некои случаи, правото на ЕУ поставува детални спецификации за потребните административни структури. За другите елементи на ЗЗП едноставно се користат термини како „надлежно тело“, со кои се означува соодветната административна структура. Државите-членки сами ја одредуваат институцијата што ќе биде одговорна за успешно спроведување на законите и на политиките. Сепак, правото на ЕУ ги утврдува целите кои треба да се остварат и функциите на соодветните административни тела во државите-членки.

Во 2000 година ЕУ воведе автономни трговски мерки (АТМ) со исклучителен неограничен бесцарински пристап до пазарот на ЕУ за речиси сите производи што потекнуваат од Западен Балкан, без квантитативни ограничувања, и на тој начин, овозможи бесцарински пристап до пазарот на ЕУ. Овие мерки ги опфаќаат речиси сите основни земјоделски производи, освен некои рибарски производи, телешкото месо, виното и шеќерот, за кои царинските давачки се намалени во рамките на преференцијалните квоти или изнесуваат нула. Поголемиот дел од овие одредби се пренесуваат во договорните спогодби со потпишувањето на Спогодбите за стабилизација и асоцијација (ССА).

5.4. ИПА како рамка за ЗЗП

Во рамките на ЕУ постојат неколку инструменти за финансиска помош. Еден од главните столбови на финансиска помош е претставен преку четирите структурни фондови на ЕУ[48] наменети за конкретно задоволување на посебните потреби на ниво на регион, држава или ЕУ. Тие функционираат преку развојни и повеќегодишни програми во чија подготовка учествува широк спектар засегнати страни. Опфатот на структурните фондови е во конкретни подрачја кои меѓусебно се надополнуваат и создаваат заедничка развојна вредност. Најголемата сума од средствата во седумгодишните периоди на финансиско програмирање на ниво на ЕУ се распределува токму за структурните фондови. Тој факт јасно укажува на нивното значење за реализација на политиките на ЕУ.

ИПА е инструмент за претпристапно финансирање од страна на ЕК за периодот 2007-2013 година. Општата цел на ИПА е да се обезбеди претпристапна помош во одредени подрачја. Таа им помага на државите-кориснички да напредуваат во согласност со стандардите и политиките на ЕУ, имајќи го предвид правото на ЕУ, како и членството во ЕУ.[49]

Во рамките на првата компонента, делот за земјоделство и рурален развој вклучува разновидни приоритети за поддршка на националните администрации кои, во голем степен, зависат од специфичниот контекст на секоја држава. За државите-кандидатки, главниот фокус е врз сеопфатното усогласување на законодавството и врз градењето соодветен административен капацитет за спроведување на европското законодавство, во случајов ЗЗП. На пример, техничката помош може да се даде за воспоставување системи за директни плаќања (заедно со контролни механизми и платежни агенции), системи за сертифицирање на органско производство, за организирање на единствениот заеднички пазар и за дефинирање на плановите за рурален развој.

[48] ERDF – Европски регионален развоен фонд; ESF – Европски социјален фонд; EAGGF – Европски фонд за насочување и гаранции на земјоделството и FIFG – Финансиски инструмент за насочување на рибарството.

[49] Council Regulation of 17 July 2006 on establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA (1085/2006) Brussels: Official Journal of the European Union L 210/82, 31.7.2006

Во рамките на петтата компонента за рурален развој, државите-кандидатки добиваат наменска помош преку посебен инструмент што се вика ИПАРД, односно Инструмент за претпристапна помош за рурален развој. Целите на овој инструмент се:

- Подобрување на пазарната ефикасност и спроведување на стандардите на ЕУ;
- Подготвителни активности за спроведување на земјоделско-еколошките мерки и стратегии за локален рурален развој; и
- Развој на руралната економија.

Овие цели треба да се исполнат преку спроведување различни мерки во рамките на три приоритетни оски:

Оска 1: подобрување на пазарната ефикасност и спроведување на стандардите на ЕУ, преку мерките:

1. Инвестирање во земјоделските стопанства за да се преструктурираат и да се осовременат во согласност со стандардите на ЕУ;
2. Инвестирање во преработката и во продажбата на земјоделски и рибарски производи за да се преструктурираат и да се осовременат во согласност со стандардите на ЕУ;
3. Поддршка за создавање групи производители.

Оска 2: подготвителни активности за спроведување на земјоделско-еколошките мерки, и водечките мерки:

1. Подготовка за спроведување на активностите што се однесуваат на животната средина и природата;
2. Подготовка и спроведување на стратегиите за локален рурален развој.

Оска 3: развој на руралната економија преку мерките:

1. Унапредување и развој на руралната инфраструктура;
2. Развој и диверзификација на руралните економски активности; и
3. Обуки.

Техничка помош добива и администрацијата за да може да ги спроведува програмите од ИПАРД (комитет за мониторинг, преводи, експертиза, подготовка на мерки).

Република Македонија и политиките за земјоделство и рурален развој на ЕУ се директно поврзани со статусот на државата во однос на пристапувањето во ЕУ. Почетна точка претставува склучувањето на ССА во април 2001 година.[50] Следен чекор претставува стекнувањето кандидатски статус за членство во ЕУ[51] во декември 2005 година, со што се отвораат перспективите за пристап на Република Македонија до сите пет компоненти на ИПА.

[50] Спогодба за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји-членки; Службен весник на РМ – Меѓународни договори, бр. 28/2001.

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

Во табелата подолу се прикажани средствата што секоја држава ги добива од ИПА во процесот на проширување.

ИПА (во мил. евра)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Хрватска	141	146	151	154	157	160	163
Македонија	59	70	82	92	98	105	117
Турција	497	539	566	654	782	900	936
Босна и Херцеговина	62	75	89	105	107	109	112
Србија	190	191	195	198	202	206	215
Црна Гора	31	33	33	34	34	35	35
Албанија	61	71	81	93	94	96	98
Косово	68	185	106	67	69	70	74
Регионални програми	109	136	166	144	180	175	190
Администрација	45	52	48	53	75	81	85
Вкупно	**1263**	**1498**	**1517**	**1594**	**1798**	**1937**	**2025**

Табела 16 *- Финансиската рамка на ИПА (MIFF), по држави и по години*

Во рамките на петтата компонента, за Македонија се дефинирани 3 приоритетни оски:

1. Подобрување на пазарната ефикасност и спроведување на ЕУ стандардите;

2. Подготвителни активности за спроведување мерки за заштита на земјоделската средина и

3. Развој на руралната економија.

Користењето на алоцираните средства е според Оперативната програма за користење на средствата од Инструментот за претпристапна помош за рурален развој на Европската унија (ИПАРД) за периодот 2007-2013 година.[52] Преку ИПАРД програмата се утвр-

[52] Врз основа на член 36 став 5 од Законот за Владата на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија бр.59/00), а во врска со член 3 од Рамковната спогодба меѓу Република Македонија и Европската комисија за правилата за соработка во однос на финансиската помош на Европската комисија за Република Македонија во рамките на спроведувањето на помошта според Инструментот за претпристапна помош (ИПА) (Службен весник на Република Македонија бр.18/08) и со член 3 од Спогодбата меѓу Владата на Република Македонија и Комисијата на Европските заедници за правилата за соработка во однос на финансиската помош од ЕК на Република Македонија и за спроведување на помошта според V компонента (ИПАРД) од Инструментот за претпристапна помош (Службен весник на Република Македонија бр.165/08.

дуваат мерките за поддршка на земјоделството и на руралниот развој во рамките на ИПАРД за периодот 2007-2013, групите инвестициски активности по поединечни мерки и соодветните прифатливи трошоци за инвестиции, за финансирање на мерките, дефинирање на корисниците на финансиската помош и условите за користење финансиска помош.

Цели на ИПАРД програмата се подобрување на конкурентноста на земјоделското производство и земјоделско-прехранбениот сектор, преку соодветни мерки за поддршка на земјоделството и на руралниот развој и преку нивно усогласување со стандардите на ЕУ, и постигнување одржлива животна средина и социоекономски развој на руралните средини, преку поттикнување на економската активност и зголемување на можностите за вработување, и тоа, преку следниве приоритети:

1. Подобрување на конкурентноста на економски одржливите земјоделски стопанства и земјоделско-прехранбени капацитети во одредени потсектори, преку инвестиции наменети за подобрување на технолошката и на пазарната инфраструктура, со цел да се зголеми додадената вредност на земјоделските производи и да се достигнат стандардите на ЕУ за квалитет, здравствена исправност, безбедност на храната, благосостојба на животните и заштита на животната средина.

2. Подобрување на квалитетот на живот на руралното население, зголемување на приходот во руралните средини и создавање можности за нови вработувања преку развој и преку диверзификација на економските активности на земјоделските стопанства и надвор од земјоделските стопанства за да се намали диспаритетот меѓу регионите и, споредбено, со урбаните средини.

Во меѓувреме, воведени се повеќе пакети финансиски модификации кои се однесуваат на усогласување во спроведувањето на регулативите.[53]

Предвидени се следниве мерки за финансиска поддршка (со соодветна кодификација):

Мерка 101: инвестиции во земјоделските стопанства со цел нивно преструктуирање и надградба за достигнување на стандардите на ЕУ.[54]

[53] Како, на пример, усогласеност со член 185 (2) од Регулативата (ЕЗ) 718/2007 од 12 јуни 2007 год. за спроведување на Регулативата (ЕЗ) 1085/2006 за воспоставување на Инструментот за претпристапна помош (ИПА) – трета модификација.

[54] Ги опфаќа следниве подмерки и поединечни инвестициски активности: Обновување на постоечките лозови насади (10111); Обновување на постоечките овошни насади (10121); Изградба и обновување на пластеници (со исклучок на тунелските фолии) (10131); Изградба и обновување на постоечките стакленици (10132); Изградба и обновување на објектите за постбербени активности на постоечките пластеници и стакленици (со исклучок на тунелските фолии) (10133); Модернизација на производството на зеленчук на отворено (10134); Изградба / обновување на објектите за одгледување молзни крави, овци и кози (10141); Набавка на наменска опрема за молзење, за ладење и за складирање на млекото (10142); Изградба / обновување на објектите за одгледување маторици и свињи во тов (10151); Воспоставување нови живинарски капацитети на земјоделските стопанства за одгледување бројлери и модернизација на постоечките (10152).

Мерка 103: инвестиции за преработка и за маркетинг на земјоделските и рибните производи, со нивно преструктуирање и надградба за достигнување на стандардите на ЕУ.[55]

Мерка 302: диверзификација и развој на руралните економски активности.[56] Оваа мерка се однесува на инвестиции лоцирани во рурално подрачје согласно Уредбата за критериуми за дефинирање рурални подрачја и Списокот на рурални подрачја во Република Македонија.

Финансиските средства за спроведување на програмата се кофинансираат во висина од 25% од Буџетот на Република Македонија и 75% од Буџетот на ЕУ за соодветната финансиска година. Финансиската помош од Буџетот на ЕУ се исплаќа во висина од 75% од вредноста на вкупните средства исплатени на корисниците, по претходно целосно финансирање од Буџетот на Република Македонија. Буџетот на ЕУ располага со 85,7 милиони евра за оваа намена.

Корисници на програмата се сите приватни субјекти кои вршат инвестициска активност согласно мерките од програмата, а нивните инвестициски активности покажуваат економска одржливост од најмалку 5 години по завршувањето на инвестициската активност финансирана согласно програмата. За приватни субјекти се сметаат и правните лица кои во својот вкупен капитал, имаат удел од државата во висина не повеќе од 25% за целото времетраење на инвестицијата и во период од најмалку 5 години по завршувањето на инвестициската активност финансирана согласно програмата.

Исплатата на финансиската поддршка од програмата, по корисници, ја врши Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој (АФПЗРР), врз основа на претходно одобрени барања со склучен договор за финансиска поддршка за рурален развој и одобрени барања за исплата.

[55] Ги опфаќа следниве подмерки и поединечни инвестициски активности: Инвестиции за набавка на опрема за подобрување на квалитетот на виното (10311); Инвестиции за изградба и за обновување објекти за воспоставување и за модернизирање откупни центри за овошје и за зеленчук (10321); Инвестиции за набавка на опрема за подобрување и за модернизирање на производствените технологии во капацитетите за преработка на овошје и зеленчук (10322); Инвестиции за воспоставување и за модернизација на собирни центри за млеко (10331); Инвестиции за модернизација и за технолошко осовременување на специјализираните капацитети за преработка на млеко (10332); Инвестиции за воспоставување кланични капацитети за живина (10341); Модернизација и технолошко осовременување на постоечките линии во кланиците за говеда, свињи и живина (10342); Инвестиции за заштита на животната средина во кланични капацитети и капацитети за преработка на месо (10343).

[56] Ги опфаќа следниве подмерки: Инвестиции за воспоставување преработувачки капацитети во земјоделското стопанство и надвор од земјоделското стопанство (30211); Инвестиции за воспоставување и за модернизација на откупни центри за печурки и лековити / ароматични билки и зачини и капацитети за одгледување печурки (30212); Инвестиции за воспоставување работилници за традиционални занаетчиски активности и работилници за одржување земјоделска механизација (30213), содржани во Списокот на традиционални занаети, објавен на веб-страницата на Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој; Инвестиции за реконструкција на објекти во земјоделското стопанство со намена за рурален туризам, надополнети со рекреативни капацитети (30221), согласно минималните стандарди за квалитет за сместување во рурални места објавени на веб-страницата на Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој; Инвестиции за градење угостителски објекти, сместување на отворено (кампови) и капацитети за рекреација (30222).

5.5. Структура за управување со ИПАРД

Петтата компонента на ИПА е управувана преку децентрализиран систем за имплементација, што значи дека со неа управуваат соодветните национални тела. Целта на оваа компонента е да ја подготви Република Македонија за спроведување на политиките на ЕУ за земјоделство и рурален развој, по пристапувањето. Структурата за управување со ИПАРД е дел од постоечката национална структура на ИПА составена од: надлежен координатор за акредитација (НКА), Националниот фонд (НФ), национален координатор за авторизација (НАО), национален координатор за ИПА (НКИПА), ревизорско тело на ИПА и др. Особено важна е функцијата на ревизорското тело. Тоа е единствено тело за контакт со ЕК за сите прашања поврзани со ИПАРД во однос на дистрибуцијата на текстовите на ЕУ и на упатствата во врска со неговите функции и одговорности. Ревизорското тело е оперативно и функционално независно од системот за управување и контрола и работи во согласност со меѓународно прифатените ревизорски стандарди.

Оперативната структура на ИПАРД ја сочинуваат посебни институции задолжени исклучиво за реализација на ИПАРД на национално ниво. Оперативната структура е воспоставена со цел управување и спроведување на ИПАРД програмата согласно начелата за стабилно финансиско управување со средствата од ИПА. Се состои од: тело за управување со ИПАРД, ИПАРД агенција и комитет за мониторинг на ИПАРД.[57]

Телото за управување е одговорно за управување со ИПАРД програмата согласно принципите на ефективно и квалитетно користење на средствата од ИПА. Функциите и одговорностите на ова тело се извршуваат преку соодветни организациони единици на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ).[58] Телото за управување со ИПАРД е одговорно за ефикасно и квалитетно спроведување на фондовите на ИПАРД преку реализација на следниве функции:

- Следење на ефективноста и на квалитетот на спроведувањето на ИПАРД програмата;
- Оценување на ИПАРД програмата за подобрување на квалитетот, ефективноста и конзистентноста на средствата од ИПА, како и на стратегијата за спроведување на ИПАРД програмата;
- Изготвување годишни и завршни извештаи за да обезбеди ефективно и ефикасно спроведување на мерките од ИПАРД програмата;
- Координација, насочување и следење на работата на комитетот за мониторинг на ИПАРД, особено со обезбедување на неопходните документи за следење на квалитетот на спроведувањето на програмата;
- Обезбедување достапност на информациите за ИПАРД програмата и за нејзиното спроведување, особено преку истакнување на улогата на ЕУ и преку обезбедување транспарентност за помошта на ЕУ;

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

[58] Согласно одлуката на Владата на РМ од 18.11.2005 година, тело за управување со ИПАРД во Македонија е Одделението за рурален развој при Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство.

Задачите и одговорностите на телото за управување се: програмирање на ИПАРД програмата; следење на ИПАРД програмата и помошта преку комитетот за мониторинг на ИПАРД; изготвување годишни и завршни извештаи за спроведување на мерките од ИПАРД програмата; воспоставување, одржување и ажурирање на системот за известување и информирање на сите структури, органи и тела поврзани со спроведувањето на ИПАРД програмата; воспоставување систем за прибирање финансиски и статистички информации за напредокот на ИПАРД програмата; приспособувања на ИПАРД програмата по консултации со ИПАРД агенцијата и во договор со комитетот за мониторинг; изготвување годишен акциски план за спроведување на предвидените активности во согласност со мерката за техничка помош.

Телото за управување со ИПАРД[59] се консултира со ЕК и се информира преку неа, по советувањето со комитетот за мониторинг на ИПАРД, за преземените иницијативи и за иницијативите што треба да бидат преземени во однос на информирањето на јавноста за улогата која ја има ЕУ во ИПАРД програмата.

АФПЗРР[60] е одговорна за спроведување на ИПАРД програмата согласно принципите на стабилното финансиско управување.[61] Нејзини функции се:

- Изготвување и спроведување јавни повици за доставување барања и објавување на условите за прифатливост за добивање финансиска поддршка;
- Селекција и проверка при одобрувањето проекти и плаќања во согласност со критериумите и механизмите што се применуваат за ИПАРД програмата и почитување на соодветните национални правила и на правилата на ЕУ;
- Проверка на поднесените барања за одобрување проекти во однос на условите и на критериумите за прифатливост и за почитување на договорите;
- Склучување договори со крајните корисници;
- Вршење исплати на крајниот корисник;
- Вршење поврат на средствата од крајните корисници;
- Извршување административни проверки и контроли на самото место;
- Активности за следење на напредокот на проектите;
- Информирање на јавноста;
- Известување за нерегуларности;
- Доставување на сите потребни информации и податоци до НАО, НФ и телото за управување со ИПАРД;
- Вршење сметководствени активности.

[59] За извршување на задачите и на одговорностите, телото за управување со ИПАРД добива акредитација од НАО и од Европската комисија.

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

[61] За користење на средствата од ИПА, ИПАРД агенцијата добива акредитација од НАО и од ЕК.

Комитетот за мониторинг на ИПАРД постои за да ги следи ефективноста и квалитетот на спроведувањето на ИПАРД програмата, во насока на постигнување на програмските цели. Се состои од 21 член (вклучувајќи го и претседавачот) со право на глас.[62] Претставниците на ЕК, националниот координатор за авторизација, директорот на ИПАРД агенцијата и раководителот на телото за управување со ИПАРД учествуваат на состаноците на комитетот, но без право на глас.

5.6. Повици за ИПАРД

АФПЗРР објавува повик[63] со кој ги повикува сите заинтересирани физички и правни лица од Република Македонија да доставаат барања за користење средства од ИПАРД програмата 2007-2013. Оваа година, на 15 февруари 2014 година, објавен е повик за мерките: 101 – Инвестиции во земјоделските стопанства со цел нивно преструктурирање и надградба за достигнување на стандардите на ЕУ; 103 – Инвестиции за преработка и за маркетинг на земјоделските и рибните производи, со нивно преструктурирање и надградба за достигнување на стандардите на ЕУ; и 302 – Диверзификација и развој на руралните економски активности.

Во табелата подолу се претставени податоци за поднесените/одобрените барања и стапката на одобрување.[64]

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

Табела 17 *- Податоци за поднесени / одобрени барања и стапката на одобрување.*

Акредитацијата на ИПАРД агенцијата, односно, на мерките од програмата се случи во декември 2009 година, за програма која требаше да се спроведува со почеток во 2007 година. По објавувањето на првиот повик (01/2009), се разоткриваат и проблемите[65] во однос на: комплицираната процедура и високите трошоци за аплицирање; необјективоста на критериумите за мерење на исполнувањето на целите и приоритетите на програмата, односно, непостоењето индикатори за успех и постоењето можност за евентуални злоупотреби при распределбата на средствата. За волја на вистината, не

[62] http://www.ipard.gov.mk/mk/category/category?id=30

[63] Врз основа на член 14 став 2 (а) од Законот за ратификација на Спогодбата меѓу Владата на Република Македонија и Комисијата на Европските заедници за правилата за соработка во однос на финансиската помош од ЕК на Република Македонија и за спроведување на помошта според V компонента (ИПАРД) од Инструментот за претпристапна помош (Сл. весник на РМ бр. 165/2008) и врз основа на дел V став (5) од Програмата за користење на средствата од Инструментот за претпристапна помош за рурален развој на ЕУ (ИПАРД) за периодот 2007–2013 год. (Сл. весник на РМ бр. 93/2013).

[64] http://www.ipard.gov.mk/files/attachment/0000/0276/GODISEN_IZVESTAJ_ZA_SPROVEDUVANJE_NA_IPARD_2011__mk_.pdf

[65] Court of Auditors - Special Report No. 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/C295/01);

беше тешко да се препознаат сите овие проблеми од самиот почеток, и доколку Владата се консултираше со засегнатите страни, веројатно, немаше да направи голем број од грешките.

Формално, спроведувањето на програмата е регулирано со уредба на Владата.[66] Во реалноста постојат мноштво објективни и субјективни недостатоци, кои започнуваат со доцното акредитирање на структурите на ИПАРД, но и сериозни недостатоци во однос на кадровскиот потенцијал затоа што соодветните институции не се во можност навремено и континуирано да се екипираат и да ги задржат кадрите, да воспостават ефективно спроведување на програмата без загуби на големи суми алоцирани средства, како и да воспостават соработка со други надлежни институции.

Ризиците за петтата компонента[67] се:

- Недостиг на вработени и заминување на вработените од структурите.
- Можен поврат на средствата во согласност со n+3 правилото.
- Нема доволно соработка со Министерството за животна средина и просторно планирање како техничко тело во однос на обврските кон Агенцијата.
- Несоодветна употреба на база на референтни цени.

Ревизорското тело,[68] меѓу другото, укажува на различни недостатоци:

- Слабости во документите издадени од страна на техничките тела.
- Недостиг на вработени во Секторот за одобрување проекти.
- Слабости во листите за проверка на комплетноста и прифатливоста итн.
- Не е правилно пресметан буџетот за објавениот повик за баратели.
- ИПАРД агенцијата несоодветно информирала за измена на документите како што се: Упатството за пополнување на БП, Бизнис план (Excel табели) и барања за мерките 101, 103 и 302.
- Регистрите на техничките тела не се ажурирани.
- Непочитување на меморандумите со техничките тела.
- Недоволен капацитет на Секторот за контрола.
- Спроведување на процесот на одобрување исплата со недоволен број вработени, непочитување на воспоставените процедури за обработка на барањата за исплата и одобрување на барањата за исплата без обезбедување сигурна документација.
- Исплата до крајните корисници за вториот квартал, надминување на 3-месечниот период од денот на приемот на барањето за исплата итн.

[66] Уредба за начинот и за постапката за користење финансиска поддршка за мерките за рурален развој финансирани од V компонента (Службен весник на РМ број 112/2009).

[67] http://www.ipard.gov.mk/files/attachment/0000/0276/GODISEN_IZVESTAJ_ZA_SPROVEDUVANJE_NA_IPARD_2011__mk_.pdf (стр. 48)

[68] http://www.ipard.gov.mk/files/attachment/0000/0276/GODISEN_IZVESTAJ_ZA_SPROVEDUVANJE_NA_IPARD_2011__mk_.pdf (стр. 50-51)

Генералниот директорат за земјоделство на ЕУ, пак, испратил своја набљудувачка мисија во Република Македонија[69] која дава свои укажувања:

- Со оглед на искуството во текот на спроведувањето, доведувањето во ред на процедурите во ИПАРД агенцијата треба подобро да се одрази на сите барања за прифатливост утврдени во ИПАРД програмата, вклучувајќи ја и листата на прифатливи трошоци.

- Недоволно почитување на начелата за стабилно финансиско управување, како и на проверката на реалноста и споредливоста на понудите, утврдувањето на конфликтот на интереси, проверката на потеклото итн.

- Потреба за натамошно зајакнување на управувањето со нерегуларности во системот за следење и контрола на ИПАРД.

Ваквата фактичка состојба, покрај постојаното осипување на бројот на поднесени барања од страна на корисниците (прикажано на табела 17), е надополнета и со значителен број откажувања на веќе склучени договори. Имено, според планот за набавки и имплементација на телото за управување, евидентно е дека:

- Стапката на склучени договори на ниво на програма (2007-2011 год.) е 12%, а стапката на исплата е 2%.

- Речиси 20% се исплаќаат од договорените средства.

- Планот за исплата за 2011 година беше речиси 50% постигнат.

[69] Ibid (стр. 51)

Податоците се однесуваат на 2011 година затоа што за таа година, последен пат е и јавно објавен Годишниот извештај за спроведување на ИПАРД програмата 2007-2013 на Република Македонија од страна на МЗШВ.[70]

Сите овие недостатоци резултираат со изразено ниска искористеност на расположливите средства и со префрлање на дел од средствата од петтата компонента на ИПА, во првата компонента на ИПА[71], односно, средствата наменети за земјоделство и рурален развој на Република Македонија ѝ се доделуваат на управување на Светската банка, на барање на Владата на Република Македонија соочена со веројатноста дека ќе изгуби големи суми од расположливите средства. Згора на тоа, Извештајот за напредокот во 2013 година упатува на податокот дека 7,39 милиони евра од ИПА 2009 останаа неискористени.

Анализирањето на искористеноста на средствата од ИПАРД навистина претставува голем предизвик, во недостиг на достапни, транспарентни и релевантни податоци од страна на надлежните институции од тој аспект, со што постои голем простор за произволни толкувања и за манипулирање со податоците. Така, на пример, вицепремиерот за европски прашања, Фатмир Бесими, на почетокот од 2014 година изјави[72] дека во петтата компонента Македонија има искористеност од 8,9%, за во следната реченица да каже дека во петтата компонента Македонија има искористеност од 17,8%, Хрватска, од 23,2% и Турција, од 12,5%. Секако дека изнесувањето на процентите е без никаква дополнителна спецификација. Дали тоа се податоци за склучени договори, реализирани проекти, исплати или нешто друго?

[70] http://www.ipard.gov.mk/mk/category/category?id=17, пристапено на 2 јуни 2014г.
[71] Article 5 of the COMMISSION IMPLEMENTING DECISION adopting a National programme-Part II on The former Yugoslav Republic of Macedonia for the year 2013
[72] http://a1on.mk/wordpress/archives/275061

Сличен ментален модел е присутен и кај другите функционери, како министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство, Љупчо Димовски, и неговиот заменик-министер, Зоран Коњановски. Тие ја искористија надзорната собраниска расправа на тема „Користење на фондовите од Инструментот за претпристапна помош – ИПА во Република Македонија“ од 29 октомври 2013 година исклучиво за своја лична политичка промоција, апсолутно и беспоштедно игнорирајќи ги реалноста и сериозноста на ситуацијата во однос на спроведувањето на петтата компонента на ИПА во Република Македонија.

Додека министерот Љупчо Димовски се фалеше на надзорната собраниска расправа, во објавениот Годишен извештај за ИПА од 2013 година, ЕК укажа на фактот дека ревизорите од Генералниот директорат AGRI утврдиле недостатоци во системот на управување, поради што дојде до времено прекинување на исплатите (цели 4 месеци) во март 2012 година. Ревизијата откри сериозни слабости, особено кај стандардите за внатрешна контрола, како и недостиг на административен капацитет кај Националниот фонд, ИПАРД агенцијата и кај ревизорското тело. Поради тоа, националниот службеник за овластување (НСО) мораше да прави дополнителни проверки, а ИПАРД агенцијата мораше да ги провери сите одобрени проекти (над 500). Во 47 проекти се најдени неправилности поврзани, на пример, со процесот на селекција на проектите и при одобрувањето на исплатите.

Натаму, ЕК укажува дека сето тоа се одразило негативно на износот потрошен во 2012 година (само 2 милиона евра од вкупно 85 милиони кои се на располагање), и како последица, дојде до губење на 7,3 милиони евра од ИПА 2009.

Ако ова е причина за фалење, тогаш се прашуваме како ли ќе изгледа настапот на властите кога Македонија навистина ќе постигне некаков резултат.

Можеби, македонските власти треба да се потсетат и на наодите од Извештајот за напредокот на Република Македонија[73] за 2013 година каде се наведува:

- Интегрираниот систем за административна контрола и системот за земјишна идентификација се меѓусебно поврзани и оперативни, па сепак, податоците на различните системи не се компатибилни.
- Институционалниот капацитет за одржување и за управување со интегрираниот систем за административна контрола е недоволен.
- Покрај новите вработувања, институционалниот капацитет сè уште загрижува.
- Се преземаат чекори за подобрување на капацитетот на Платежната агенција која има обврски и кај системот за национална поддршка, но ниту опремата, ниту персоналот не е доволен.
- Напредокот во подготовките за другите технички мерки од петтата компонента на ИПА е ограничен и мора да се интензивира.
- Капацитетот за апсорпција на средствата во петтата компонента и натаму загрижува.
- Дури 7,39 милиони евра од ИПА 2009 останаа неискористени.

[73] http://www.sep.gov.mk/data/file/Progres%20report%202013/2013-mk/mk_rapport_2013_MK4_21_10_2013.doc

Или, пак, во делот „органско земјоделство“, каде се вели:

- Производителите на органска храна добиваат третина повеќе од државните плаќања, наспроти конвенционалното производство, па сепак, капацитетот за органско производство е опаднат.
- Административниот капацитет е незадоволителен.

5.7. Розови очила

Апсорпциски капацитет за петтата компонента од ИПА и натаму претставува голем проблем за Република Македонија. Тој е предизвикан од коктел од причинители како што се несоодветноста на програмирањето, ниските административни капацитети на сите нивоа, откажувањето на користењето на овие средства поради значително покомплицирани правила во однос на буџетските средства и средствата од други програми, како и слабата соработка меѓу институциите што споделуваат надлежности.

Евидентно е дека и покрај онака малиот почетен интерес, со секоја наредна година, сè повеќе се намалува интересот на корисниците за поднесување барања за користење на овие средства. Покрај постојаното осипување на бројот на поднесени барања од страна на корисниците, постои значителен број откажувања на веќе склучени договори.

Во такви услови, спроведувањето на оваа компонента останува под постојана закана од можно губење на средствата во согласност со n+3 правилото.

Дополнително се јавува и нов проблем во однос на транспарентноста, Имено, годишните извештаи за спроведувањето на ИПАРД програмата на Република Македонија за 2012 и за 2013 година воопшто и не се објавени, така што тоа може да биде одреден индикатор за дополнително влошување на состојбите.

Покрај губењето значителни средства (7,39 милиони евра само од ИПА 2009), останува впечатокот на Генералниот директорат за земјоделство на ЕУ за недостигот на почитување на начелата за стабилно финансиско управување, како и на проверка на реалноста и споредливоста на понудите, утврдување конфликти на интереси, проверка на потеклото, итн.

Во 2013 година се случува и префрлање на дел од средствата (18 милиони евра) од петтата компонента од ИПА во првата компонента, односно средствата наменети за земјоделство и рурален развој на Република Македонија ѝ се доделуваат на управување на Светската банка, на барање на Владата на Република Македонија соочена со ново губење големи суми од расположливите средства за оваа намена од претпристапната помош.

III

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Од анализата на досегашната примена на ИПА можеме да извлечеме неколку очигледни заклучоци. Прво, Република Македонија и нејзините оперативни структури, иако успешно ги исполнија условите за да добијат акредитација и пренос на управувањето од ЕК во сите компоненти, освен во втората компонента за прекугранична соработка, потфрлуваат во резултатите. Ова многу наликува на просечниот македонски студент кој дипломира со просек 10, а не умее ништо реално да сработи.

Се покажа дека децентрализираното управување со ИПА беше цел сама за себе, што ѝ овозможи на Владата простор за добра реклама во држава каде дебатата стана мислена именка. Владата ја користи секоја можност за да си се пофали, па дури и надзорната собраниска расправа посветена на темата „Користење на фондовите од Инструментот за претпристапна помош – ИПА во Република Македонија“ беше целосно злоупотребена за таа намена од страна на владините претставници.

Сето ова укажува, главно, на три работи: 1) нема политичка волја за спроведување на европските интеграции; 2) македонската државна администрација нема доволен капацитет, ниту пак има намера да изгради таков капацитет за успешно реализирање на проектите од ИПА, почнувајќи од процесот на програмирање, па сè до евалуацијата на проектите; и 3) со тоа што не реагира на бројните дезинформации поврзани со фондовите на ИПА, ЕК ја одобрува ваквата состојба, и малку е веројатно дека ќе преземе некакви мерки.

Докази за отсуството на политичка волја се одбивањето да се следат препораките на ЕК и постојаното губење на средствата од неповратната помош на ЕУ преку ИПА, а на сметка на тоа се земаат кредити од други финансиски институции. Губењето на средствата од ИПА е доказ дека државната администрација, која работи на проекти финансирани преку ИПА, но и во оперативните структури на ИПА, нема доволен капацитет за соодветно надминување на овој проблем. Слично како и кај македонската администрација, молчењето значи одобрување и кај ЕК. Одбивањето да дадете базична изјава, дури и кога се работи за можна злоупотреба на средствата од ИПА како, на пример, во случајот на АКТОР, значи поддржување на бројните дезинформации на Владата за ИПА и околу неа.

Нетранспарентноста, исто така, е голем проблем. До неодамна, немаше никаква информација за ИПА на веб-страниците на Владата, особено на веб-страницата на Секторот за централно финансирање и склучување договори кој, по правило, треба да биде транспарентен согласно Регулативата за ИПА. Транспарентноста не подразбира само јавно објавување податоци туку објавување податоци кои се лесно разбирливи за просечниот граѓанин. Транспарентноста, исто така, бара редовна дебата од страна на Владата со сите заинтересирани страни, како и можност за соочување на аргументите.

Изненадува и приодот на власта во процесот на програмирање. Имено, многупати се вели дека поради проблемите со искористувањето на средствата од ИПА, ќе се програмира „постратегиски“ со тоа што проектите ќе се наменат за оние институции и области каде што веќе има капацитети. Но, дали тоа е стратегиско планирање? Значи ли тоа дека оние институции и области кои веќе имаат капацитети и натаму ќе го имаат приматот при програмирањето? И, конечно, што е со институциите кои немаат капацитети? Кој ќе ги развива нивните капацитети?

Нестратегиското програмирање и спроведување на ИПА се гледаат и кај изборот на модалитетите на реализација на проектите од ИПА. Чудно е тоа што од сите можни модалитети на имплементација на проектите од ИПА, најмногу (речиси две третини) се техничка помош, а најмалку грант-шеми. Со поедноставни зборови, нелогично е да сакате да ги враќате парите назад во Европа преку ангажирање европски консултанти во рамките на техничката помош што ја претпочитате, наместо да сакате тие средства да останат внатре во државата и од нив да профитираат домашните консултантски фирми или други јавни организации. Се разбира, техничката помош е многу битна, но таа мора да најде малку поинаква примена.

Односите на Владата со граѓанскиот сектор се влошуваат наместо да се подобруваат. Тоа може да се види во многу ситуации. Одбивањето на Владата да земе учество на настани организирани од граѓанските здруженија кои се битни за европската интеграција на државата зборува за отуѓеноста на власта од граѓаните. Исто така, претставниците на граѓанското општество беа сурово нападнати од македонските пратеници за време на надзорната собраниска расправа на тема „Користење на фондовите од Инструментот за претпристапна помош – ИПА во Република Македонија“. Постојаните напади врз критички настроените граѓански организации и нивното

етикетирање како „соросоиди“, „предавници“, брисељачишта“ итн., потпомогнати од провладините медиуми (кои, за волја на вистината, ги има сè повеќе и повеќе) ги прави односите Влада–невладин сектор мошне тензични.

На крај, мора да се спомене дека Република Македонија постојано губи средства од фондовите на ИПА. Досегашното одбивање да се решаваат состојбите со недоволниот капацитет на институциите почна да ги дава и „резултатите“ – а тие се неповратно губење на средствата. Така, на пример, кај втората компонента на ИПА (прекугранична соработка), Македонија веќе изгуби неповратно 1,5 милиони евра и дополнително, уште 560.000 евра од ИПА 2009. За среќа, износот од 1,7 милиони евра е спасен и префрлен во првата компонента. Кај третата компонента, се доцни кај речиси сите проекти, а случајот АКТОР ја стави под знак прашалник и реализацијата на делницата Демир Капија – Смоквица од Коридорот X. Кај четвртата компонента, веќе се изгубени 6,06 милиони евра од ИПА 2010, а до крајот на 2014 година, оваа сума значително ќе се зголеми. Кај петтата компонента, се изгубија 7,39 милиони евра од ИПА 2009, а за да не дојде до дополнително губење, 18 милиони евра се префрлени во првата компонента, а потоа ѝ се дадени на Светската банка. Оттука, крајниот биланс е дека Македонија има неповратно изгубено 15,51 милиони евра, а успеа да спаси – барем засега – 19,7 милиони евра.

За да се подобрат состојбите со искористувањето на ИПА, Владата и ЕК мора веднаш да спроведат неколку битни препораки, и тоа:

1. ***Итно зголемување на транспарентноста на сите тела вклучени во администрацијата на ИПА.*** Секторот за централно финансирање и склучување договори (СФСД) при Министерството за финансии мора да биде централната институција и за објавените информации. Со оглед на фактот дека просечниот граѓанин тешко се снаоѓа со податоците за ИПА, дури и кога тие се објавуваат, СФСД треба да ги подготви информациите на поразбирлив начин. Новите медиуми и информатичката технологија мора да се ставаат во функција на транспарентноста на европската помош. Тоа ќе биде многу покреативно, пофункционално, но и многу поевтино во споредба со тековните иницијативи на Владата, но и на ЕК (изнајмениот простор на автобусите и на паноата повеќе наликува на комерцијални реклами отколку на обид за комуницирање со граѓаните за целите на ИПА).

   Истото треба да го сторат и Секретаријатот за европски прашања (СЕП), Владата на Република Македонија, но и Делегацијата на ЕУ во Скопје.

   Еднакво е важно повеќе да се информираат новинарите за процесот на програмирање, дизајнирање, имплементација и мониторинг и евалуација на проектите од ИПА, особено сега во пресрет на програмирањето на ИПА 2. Од гледна точка на капацитетите на новинарите, Македонскиот центар за европско образование долго време обучуваше новинари за прашањата поврзани со ЕУ интеграцијата на Македонија, вклучувајќи ја и ИПА. За жал, речиси сите тие новинари се веќе отпуштени од медиумите каде што работеле и на нивни места се вработени лица кои воопшто не ја разбираат ЕУ агендата.

2. ***Државните службеници што работат во структурите на ИПА мора да бидат соодветно наградени и редовно да се обучуваат.*** Градењето капацитети е една работа, но задржувањето на вработените е друга. Македонија не може да си дозволи постојано да ги губи кадрите кои квалитетно ги администрираат и спроведуваат европските проекти. За нив мора да има редовни обуки, особено на секои 7 години, кога ЕУ ги реви-

дира сите свои финансиски инструменти. Нивните плати треба да бидат поврзани со ефикасноста која би се изразила преку количеството успешно искористени европски средства.

3. ***Соработката на власта со граѓанското општество мора веднаш да се подобри.*** Ова е неопходно не само поради европските барања туку и заради развојот на демократијата во државата. Кога станува збор за ИПА, во Македонија има граѓански организации кои сосема успешно ги следат настаните околу програмирањето и апсорпцијата на Инструментот. Претставниците од граѓанските здруженија кои учествуваат во работата на секторските комитети за мониторинг можат значително да придонесат за подобрување на транспарентноста.

   Владата и СЕП треба итно да воспостават цврсти односи со ИПА механизмот и да ги вклучат нивните легитимно избрани претставници во секторските работни групи за програмирање на ИПА 2. За жал, наместо да се поздрават напорите и иницијативите на речиси стотина невладини организации за нивно вклучување во изготвувањето на Националниот стратегиски документ, СЕП размислува да распише конкурс за избор на претставници без развиени критериуми.

   И конечно, соработката на Владата (и на СЕП) со граѓанското општество е неопходна и од гледна точка на новиот приод на ЕК кон проширувањето, односно, започнувањето на преговорите за Поглавјето 23: Судство и темелни права и Поглавјето 24: Правда, слобода и безбедност. Поглавјето 23 е уште познато како поглавјето на Советот на Европа, и овде граѓанскиот сектор не може да се заобиколи. Колку побрзо Владата го сфати тоа толку подобри резултати ќе постигнува Република Македонија.

4. ***Воспоставување фонд за кофинансирање европски проекти.*** Во нашиот Осумнаесетти извештај насловен како „Вин-вин политика“[74] заговаравме создавање Фонд за развој на демократијата кој би ги финансирал проектите на граѓанските организации. По последните настани поврзани со програмирањето на ИПА 2, создавањето на овој фонд станува потреба. Имено, во финансиската перспектива 2014-2020, за организациите на граѓанското општество се наменети по 5 милиони евра. За споредба, за целиот период на ИПА 1 (2007-2013), за таа цел беа распределени само 4,5 милиони евра. За да може да се апсорбираат овие средства, Владата треба да се погрижи и да им помогне во однос на кофинансирање на европските проекти (за повеќе детали види го извештајот „Вин-вин политика“).

5. ***Повеќе грант-шеми, помалку техничка помош.*** Ваквото програмирање е неопходно не само заради обезбедување поддршка на домашните ентитети туку и поради можноста што ја нуди во делот европеизација на македонското општество. Имено, европските фондови подлежат на голем број правила така што секој спроведен проект претставува и градење на капацитетите на домашните организации. Колку повеќе спроведени проекти толку поголемо приближување до ЕУ.

   Исто така, техничката помош може да се измени. При објавувањето на проектните цели и задачи (Terms of Reference), треба да се услови идниот добитник да мора да има партнер од државата и да се задолжи одредена сума пари да биде администрирана токму од македонскиот партнер. Ваквото решение е добро поради три причини: 1) го прави проектот

[74] http://mcet.org.mk/ckfinder/files/Izvestaj%2018%20mk_web2.pdf

поодржлив бидејќи знаењето останува во државата; 2) спроведувајќи го проектот, домашната организација учи како да администрира европски проект; и 3) се развиваат поцврсти врски меѓу европските и македонските организации.

6. ***Градење капацитети на потенцијалните корисници.*** СЕП треба да направи план како да ги мапира сите потенцијални корисници на средствата од ИПА и да организира соодветни обуки за нив, по сектори. Обуките мора да бидат приспособени за дадената целна група и да бидат спроведени од квалификувани обучувачи, а не од државни службеници. Државните службеници ги имаат неопходните знаења поврзани со ИПА, но немаат вештини за пренесување на знаењето.

7. ***Собранието на Република Македонија мора да ги повика на одговорност претставниците на власта кои не им испратија писмени одговори на пратениците.*** Се разбира, тоа важи и за другите кои мораа да доставаат писмени одговори, а не го сторија тоа. Сепак, според анализата на надзорната расправа, најголем број од оние кои не го сторија тоа се претставници на Владата или на институциите.

   Доколку не го стори тоа, Собранието на Република Македонија ќе потврди дека надзорните расправи се само „забава за публика“, без никакво суштинско влијание. Отсуството на опозицијата од Собранието го прави законодавниот дом кревок, и ако не реагира соодветно, ќе докаже дека навистина е само инструмент на извршната власт.