

Дневник на пристапувањето

ЗАПИС 5

ПОТЕНЦИЈАЛИТЕ И ЗАМКИТЕ НА ИПА III

Александар Колекески

ЗА ДНЕВНИКОТ

Дневникот на пристапувањето (натаму Дневникот), или на англиски Accession Log, е алатка на ЕВРОТИНК – Центарот за европски стратегии, преку која се следи работата на Владата на Република Македонија, развојот на европските политики, имплементирањето на итните реформски приоритети и редовниот политички дијалог меѓу Македонија и Европската Унија или, со други зборови, процесот на пристапување на Македонија во Европската Унија. Дневникот ќе се обиде да ги анализира и клучните случувања, како што се: состаноците на Советот на ЕУ, Европскиот совет или друг тип состаноци на високо ниво; различните документи што ги објавува Европската Унија, а се поврзани со политиката на проширувањето, како и другите глобални случувања што влијаат врз политиките на Европската Унија, а со тоа и врз политиките на Република Македонија. Конечно, преку Дневникот ќе се следат и другите процеси, политики, документи и случувања кои се поврзани со стратескиот приоритет на Македонија - да стане дел од ЕУ и од НАТО.

Во своите поединечни записи, Дневникот ќе анализира, ќе утврдува репери, ќе предлага алтернативи на политиките и ќе застапува одредени решенија. Записите ќе бидат куси обраќања на соодветна тема, изработени врз основа на анализата на:

- податоците добиени од ЕВРОМЕТАР, односно од теренските истражувања на другите организации;
- податоците добиени од другите истражувања и анализи на ЕВРОТИНК, односно од истражувањата и анализите на другите организации;
- исказите добиени преку структурирани интервјуа со релевантни соговорници, преку организирани фокус-групи, односно преку спроведените едукативно-дебатни сесии EURO-TALK;
- објавените документи на Европската Унија, Европската комисија и/или на владите на државите-членки, документите на НАТО и на членките на Алијансата, како и документите на Владата на Република Македонија;
- објавите во медиумите во Република Македонија и во државите-членки.

ПОТЕНЦИЈАЛИТЕ И ЗАМКИТЕ НА ИПА III

На 2 мај 2018 година Европската комисија предложи¹ да одвои 14.500.000.000 евра за новата Програма за претпристапна помош за 2021-2027, што претставува зголемување во споредба со претходниот инструмент ИПА II (11.698.668.000 евра).

Новата предлог-регулатива за Инструментот за претпристапна помош (ИПА III) има нов стратески пристап. Програмирањето се темели на приоритети и теми, а не на предодредени алокации по држави. Се фокусира на принципот „Темелни определби“², поврзувајќи го владеењето на правото и темелните права со економското управување и реформите, како и со зајакнувањето на демократските институции и реформите во јавната администрација. Програмата е дизајнирана со цел да се обезбеди, од една страна, комплементарност со Инструментот за соседство, развој и меѓународна соработка (NDICI)³, а од друга страна повеќе синергии со програмите за внатрешна политика на ЕУ.

Стратегијата за Западен Балкан наведува потенцијален датум за пристапување барем за некои од кандидатите, со напомена дека треба да бидат исполнети сите услови. Финансиските средства се наменети за да се обезбеди поддршка на подготовките и инвестициите што се бараат во годините пред пристапувањето. Ова вклучува обезбедување постепена и насочена транзиција на секоја држава од статус во пристапување кон статус на држава-членка. Тоа, исто така, повлекува неопходност државите од процесот на проширувањето на ЕУ да го развијат потребниот капацитет за апсорбирање на фондовите на ЕУ.

Предлог-регулативата за основање на Инструментот за претпристапна помош (ИПА III) од јуни 2018 година е формулирана врз основа на рамката утврдена со новата Стратегија за Западен Балкан, а најопшто се одразува на нејзините цели. Основната замисла е да се максимизира влијанието на ударните иницијативи⁴ предвидени во Стратегијата, да се даде помош во процесот на трансформација на Западен Балкан во дадениот период, да се воведат програми за економски реформи, како и да се обнови фокусот на реформите неопходни за идно членство. ИПА III во периодот 2021-2027 има пет цели или т.н. прозорци:

1. Да се зајакне владеењето на правото, безбедноста, како и да се подобри управувањето со миграцијата;
2. Да се зајакне доброто управување и ефективностa на јавната администрација;
3. Да се обликуваат правилата, стандардите, политиките и практиките на државите од пристапувањето, да се зајакнат помирувањето и добрососедските односи, како и контактите и комуникацијата меѓу луѓето;
4. Да се зајакне економскиот и социјалниот развој, и
5. Да се поддржи територијалната и прекуграничната соработка.

Во однос на политичките приоритети, предлог-регулативата за ИПА III се базира на клучните приоритети утврдени со релевантните политики за проширување и стратеските документи, и тоа конкретно на: владеењето на правото, фундаменталните права и доброто управување; социоекономскиот развој; политиките на Унијата и поглавјата; контактите меѓу луѓето и помирувањето, добрососедските односи и регионалната соработка. Овие приоритети веќе беа дел од ИПА II, додека во Инструментот за претпристапна помош (ИПА III) поистакнато место добиваат други клучни предизвици, како што се миграцијата, безбедноста, заштитата на животната средина и климатските промени.

¹ COM (2018) 321 final, 2.5.2018

² Fundamentals first

³ Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI)

⁴ Иницијатива за зајакнување на владеењето на правото; Иницијатива за зајакнато вклучување во безбедноста и миграцијата; Иницијатива за зајакнување на поддршката на социо-економскиот развој; Иницијатива за зголемување на транспортната и енергетската поврзаност; Иницијатива за Дигитална агенда за Западен Балкан, и Иницијатива за поддршка на помирувањето и добрососедските односи.

Тематски приоритети на ИПА III помошта

ИПА III се состои од вкупно 16 тематски приоритети, и тоа:

- а) Воспоставување и унапредување (од рана фаза) на правилното функционирање на институциите неопходни за да се обезбеди владеење на правото;
- б) Реформа на јавната администрација;
- в) Зајакнување на економското управување;
- г) Зајакнување на капацитетите на Унијата и на нејзините партнери за спречување конфликти, градење мир и решавање на проблеми пред и после криза;
- д) Зајакнување на капацитетите на организациите на граѓанското општество; е) Промовирање на усогласување на правилата, стандардите и политиките со државите на ЕУ
- е) Олеснување на пристапот до и на квалитетот на образованието, обуката и доживотното учење на сите нивоа, преку поддршка на културните и на креативните сектори;
- ж) Поттикнување на квалитетно вработување и пристап до пазарот на трудот;
- з) Промовирање на социјалната заштита и вклучување и борба против сиромаштијата;
- с) Промовирање на паметен, одржлив, инклузивен и безбеден транспорт и отстранување на тесните грла во клучните мрежни инфраструктури;
- и) Подобрување на околината и на конкурентноста на претпријатијата од приватниот сектор;
- ј) Подобрување на пристапот до дигиталните технологии и услуги и зајакнување на истражувањата, технолошкиот развој и иновациите;
- к) Придонес кон безбедноста и сигурноста во снабдувањето со храна;
- л) Заштита и подобрување на квалитетот на животната средина;
- љ) Промовирање на највисоките стандарди за нуклеарна безбедност, и
- м) Зголемување на способноста на земјоделско-прехранбениот и на рибниот сектор.

Дополнително, постои и одделна група приоритети кои се однесуваат директно на прекуграничната соработка.

Заклучоци и препораки

Додека е сè уште во тек спроведувањето на ИПА II (2014-2020), предлогот на ИПА III има амбиции да се забрза спроведувањето на претпристапната помош, особено во првите години, со цел да се избегне структурното доцнење при склучувањето на договорите и заостанувањата при спроведувањето, а да се овозможи постепено апсорбирање на тековните одложувања.

Сепак, ова може да се покаже како предизвик за постојниот административен капацитет на државите-кориснички⁵, наведени во Анекс I од оваа Предлог-регулатива, имајќи го предвид досието за имплементација на претходните ИПА-програми. Ова прашање е особено клучно во однос на индиректното управување со помошта.

1) Постои ризик дека начинот на работа посочен со предлогот на ИПА III - Регулативата може да предизвика сериозни тесни грла на структурите за индиректно управување во прелиминарниот период, имајќи го предвид обемот на имплементација на ИПА II во истиот период, во комбинација со истовременото започнување на ИПА III. Овој ризик може да се ублажи со **национални акциски планови за усогласување** на државите-кориснички, врз основа на **подготвителни одредници за ИПА III** за корисниците за периодот 2019-2020, насочени кон:

- **Поголема усогласеност**, што треба да се обезбеди однапред, предвидување и антиципирање на тесните грла на перформансите (на пример, програмирање, навремено започнување на програмите,

⁵ Албанија, Босна и Херцеговина, Исланд, Косово, Црна Гора, Србија, Турција и Република Македонија

тендери и повици за предлог-проекти, плаќања за набавки итн.), што би довело до поголема предвидливост, како основен предуслов за стратешко управување со средствата. Оттука, во тој поглед е неопходно да се изгради долгорочен капацитет на институциите и на поширокиот спектар на општеството (недржавните актери).

- **Координација во рамките на ИПА-структурите**, којашто треба да се подобри, предвидување на ризиците и навремена имплементација на корективните мерки, со цел да се искористат расположливите средства. Навремена имплементација на акциските програми и повеќе проекти истовремено, за кои се веќе потпишани договори преку ИПА II, кои треба да бидат вклучени интегрално.
 - **Квалитетот на човечките ресурси** на национално ниво за ИПА, што треба да биде подобрен, паралелно со унапредената соработка со различни актери во сите фази од програмскиот циклус. Проблемот со честата загуба на институционалната меморија и губењето на клучниот персонал, треба да се разгледува систематски, преку понуда на кариерен напредок и подобри стимулации, давање поголема независност и преку зголемени компетенции. Посебен акцент треба да се стави на заслугите и на поголемата независност на децентрализираните структури на ИПА (особено за менаџерските позиции), како алтернатива за големото влијание наметнато од страна на владејачките политички партии и коалиции.
- 2) Предлог-регулативата за ИПА III е повеќе фокусирана на перформансите и на резултатите, но сепак има простор за подобрување, и тоа: во опфатот на индикаторите, во развојот на рамките за мониторинг и евалуација на локално ниво, како и во квалитетот на собирањето податоци од страна на државите корисници. Постои потреба од подобра координација за време на планирањето и во фазата на имплементација, преку одредување на националните индикатори за перформансите (НИП) на нивото на ИПА структурите на државите-корисници, во периодот пред започнувањето на ИПА III, особено за 2019-2020. **Националните индикатори за перформансите (НИП)** на нивото на државите-корисници треба да се воведат во регулативата на ИПА III, преку кои се адресираат:
- **Подобрени процеси на планирање**, преку навремени информации, координација и потпомагање на соодветната вклученост на сите засегнати страни, почнувајќи од фазата на формулирање на ИПА III логиката на интервенција во национален контекст.
 - **Подобрување на квалитетот на планските/програмските документи, процедурите за спроведување и на севкупната ефективност**, заедно со градење на капацитетите на ИПА III - процедурите за државите-корисници.
 - Постои потреба од **диверзификација и поголемо учество на различни групи** корисници во процесот на програмирање, имплементација и мониторинг, што би гарантирало дека фондовите на ЕУ соодветно ги адресираат реалните потреби на поширок спектар корисници. На овој начин треба да се изградат подобри синергии и комплементарност во постигнувањето на целите на ИПА III, како и подобра флексибилност кога се јавува одредена потреба. Посебен акцент треба да се стави на позначително вклучување на недржавните актери.

