



Институт за европска политика – Скопје
European Policy Institute - Skopje

Зајакнување на парламентарната контрола врз користењето на ЕУ фондовите во Република Македонија

м-р Александар Јованоски
Скопје, февруари 2013 година

Содржина

ВОВЕД.....	2
Цели на истражувањето.....	3
Систем за контрола на Собранието врз користењето на фондовите на ЕУ во Република Македонија	4
Мониторинг на користењето на фондовите на ЕУ од страна на земјите-членки на ЕУ	8
Студија на случај – Република Словенија.....	8
Улогата на Комисијата за контрола на јавните финансии во спроведување на контролата врз користењето на фондовите на ЕУ	8
Студија на случај – Република Бугарија	11
Надзор над фондовите на ЕУ во Националното собрание на Република Бугарија	11
Студија на случај – Република Хрватска и Инструментот за претпристапна помош	13
Заклучоци	15



Издавач:

Институт за европска политика – ЕПИ, Скопје
Ул. „Даме Груев“ бр. 28/V
1000 Скопје
Република Македонија
contact@epi.org.mk
www.epi.org.mk

Уредник:

Д-р Малинка Ристевска Јорданова

Оваа студија е изработена со финансиска поддршка на Европскиот фонд за Балканот. Содржината на овој документ е одговорниот на авторот и во никој случај не ги рефлектира позициите на Европскиот фонд за Балканот.

ВОВЕД

Пред воведувањето на Инструментот за претпристапна помош (ИПА), од 1992-2006 г., ЕУ даде помош на Македонија од околу 800 милиони евра, главно преку Програмите ФАРЕ и ИПА. Со воведувањето на Инструментот за претпристапна помош (ИПА) во 2007 година, Република Македонија, како земја кандидат за членство во ЕУ се стекна со пристап до 622,5 милиони евра во периодот од 2007-2013¹. Според последниот Годишен извештај на ЕК за спроведување на финансиска помош за проширување за 2011 година, објавен во декември 2012², година, Македонија имаше најниско ниво на спроведување на ИПА фондовите за периодот од 2007-2011 во однос на 3 од 5 ИПА компоненти (исплатено 27,9% од доделените фондови за Компонента I, 24,7% за Компонента III, 28,7% за Компонента IV)³. Стратегијата на ЕУ за проширување од 2011 година ги повикува земјите кандидати да ги реорганизираат активностите и да го подобрат извршувањето со фокус кон „клучните области на реформската агенда на земјите корисници со користење на ИПА фондовите“⁴.

Прашање за ефикасно користење на фондовите на ЕУ покренато во Македонското Собрание. Меѓутоа, ефикасната улога на Собранието во контролата на фондовите на ЕУ е симболична во оваа фаза на процесот.

Споредено со претходните инструменти, ИПА е повеќе насочена кон националните органи, што значи дека земјата се подготвува за членство во ЕУ и користењето на структурни и кохезиски фондови. Според тоа, нивото на заложби за ИПА споредено со претходните инструменти за помош на ЕУ треба значително да се зајакне, особено затоа што управувањето со сите ИПА компоненти треба да се пренесе на

националните органи. Во овој период само управувањето со Компонента II Прекугранична соработка сè уште не е достапно на националните органи.

Севкупното спроведување на ИПА главно се води од страна на централните институции одговорни за управување со фондовите, а известувањето главно го вршат единиците за внатрешна ревизија. Освен тоа, Делегацијата на Европската

¹ Делегација на Европската унија во Република Македонија
http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/eu_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/eu_assistance/index_en.htm

² http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/financial_assistance/2010/com-2011-647.pdf, 10.11.2011, Брисел.

³ (ИПА, ФАРЕ, КАРДС, ПРЕДПРИСТАПЕН ИНСТРУМЕНТ ЗА ТУРЦИЈА, ПОМОШ ВО ПЕРИОД НА ТЕАНИЦИЈА)
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/2011_ipa_annual_report_with_annex_new_en.pdf, 2012.

⁴ Стратегија за проширување и главни предизвици 2011 - 2012,
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf, октомври 2011, Брисел.

унија во Република Македонија постапува како контролен механизам во претпристапна фаза, преку *екс-анте* евалуација.

Недостасува синтетизирана и редовна презентација на апсорпцијата на фондовите на ЕУ од страна на Владата до Собранието. Во пракса, квалитетот на дискусијата за ова прашање е на ниско ниво и главно зависи од волјата на Владата за споделување информации и овозможување сеопфатна дискусија.

Извештаите се подготвуваат на ниво на ИПА компонента и се усвојуваат од страна на секторските комитети за мониторинг. Информации се достапни на веб страната на Секретаријатот за европски прашања, како и на веб страната и регистрите за документи на Европската комисија. Меѓутоа, презентациите се комплексни и треба да се истражуваат многукратни извори за да се добијат прецизни информации за статусот на имплементација на одреден проект, преглед на компонента или општо за ИПА. Уште поважно, нема јавно објавени информации за вкупно доделените финансиски средства по проект, нивото на национално кофинансирање, статусот на имплементација (месечни извештаи) и за нивото на реализирани платежни трансфери. Целокупната состојба се карактеризира со недостаток на транспарентност и вклучување на другите релевантни заинтересирани страни во следење на фондовите на ЕУ.

Од друга страна, тековните трендови на ниво на ЕУ налагаат поголема вклученост на националните парламенти (како што е назначено со промените воведени со Договорот од Лисабон во 2009 година), организациите на граѓанското општество, научните кругови, професионалните здруженија, синдикатите и др.

Цели на истражувањето

Главна цел на истражувањето „Зајакнување на парламентарната контрола врз користењето на фондовите на ЕУ во Република Македонија“ е да дадат препораки за Македонија засновани на анализа на три случаи на ефикасни механизми за надзор на Собранието врз користењето на фондовите на ЕУ.

Целите на истражувањето се:

- Да обезбедат докази за најдобрите практики на ЕУ за надзор на собранието врз фондовите на ЕУ, со фокус на новите земји-членки (Бугарија и Словенија, како и Хрватска како земја пристапничка);
- Да ги утврди постојните јазови и препреки кои спречуваат ефикасен надзор од страна на Собранието на Македонија врз користењето на фондовите на ЕУ;
- Да се изврши проценка на изводливоста за воспоставување на ефикасни механизми за мониторинг на фондовите на ЕУ од страна на Собранието.

Систем за контрола на Собранието врз користењето на фондовите на ЕУ во Република Македонија⁵

Контролата од страна на Комисијата за европски прашања вообичаено се одвива преку дискусии за Извештајот доставен од страна на Секретаријат за европски прашања за напредокот на процесот на пристапување, вклучено и информации за ИПА.

Една од главните одговорности на Комисијата за европски прашања на Собранието на Република Македонија, како дел од следење на пристапниот процес на земјата, е да расправа за користењето на фондовите на ЕУ. Задачите на Комисијата се воспоставени според Деловникот на Собранието на Република Македонија и Одлуката за основање на работни тела на Собранието. Комисијата е надлежна за следење на спроведувањето на обврските

што произлегуваат од договорите меѓу Република Македонија и Европската унија, вклучено и финансискиот инструмент достапен на земјата.

Во согласност со воспоставената пракса, Владата треба да достави до Комисијата квартален извештај за севкупниот напредок на пристапниот процес, вклучително и спроведувањето и користењето на „програмите за финансиска помош“. Владата, според Комисијата за европски прашања, е обврзана да доставува три извештаи според Декларацијата за апликација за членство на Република Македонија до Европската унија, усвоена од Собранието во февруари 2004 година (Службен весник на РМ бр. 7/2004).

Декларацијата во член 3 утврдува дека „Владата на Република Македонија го известува Собранието, на секои три месеци, за предвидените и спроведените активности, како и за реализацијата на сите односни програми и други активности кои се обврска за членство во ЕУ.“ Во согласност со Декларацијата, заменикот на претседателот на Владата одговорен за европски прашања е одговорен за поднесување на извештајот со Комисијата и да одговори на сите прашања доставени од членовите на Комисијата. Во согласност со Законот за Собрание на Република Македонија од 2008 година, Комисијата за европски прашања има овластување да организира јавни (консултативни и надзорни) расправи на прашања поврзани со ЕУ, вклучено и користењето на фондовите на ЕУ⁶. Овие јавни расправи се отворени и на нив може да присуствуваат претставници на Владата, организации на граѓанското општество, професионални здруженија, експерти и други релевантни заинтересирани страни. Меѓутоа, овој механизам не се применува во Комисијата за прашањата поврзани со фондовите на ЕУ. Во разговорот со Г. Мисини, претседател на Комисијата за европски прашања, тој забележа дека има

⁵ Интервју со персоналот на Комисијата за европски прашања, Собрание на Република Македонија, 11.02.2013, Скопје. Интервју со Г-н Хајрула Мисини, претседател на Комисијата за европски прашања на Собранието на Република Македонија, 13.02.2013, Скопје. Повеќе за Г-н Мисини: <http://www.sobranie.mk/en/default.asp?ItemID=066AA344A29E3842AF72BA054BD2DC11>

⁶ Ibid.

предвид тематска јавна расправа за спроведување на фондовите на ЕУ. Тој истакна дека Комисијата ќе спроведе прва јавна расправа за ИПА во првата половина на 2013 година.

Освен тоа, во рамките на редовната собраниска постапка, пратениците во Собранието може да вршат контрола врз користењето на фондовите на ЕУ преку собраниски прашања (секој последен четврток во месецот), интерпелација на членовите на Владата и правото на секој член на Собранието да побара информации од Владата, како и целосна пленарна расправа на оваа тема. Меѓутоа, анализата на постојната состојба утврди дека пратениците во Собранието ретко ги користат овие механизми за контрола на користењето на фондовите на ЕУ. *Механизмите на располагање не се доволно искористени и Владата вообичаено не се залага да поднесе навремени извештаи за спроведувањето на фондовите на ЕУ.* Според базата на податоци за добиени материјали во Собранието, последните два извештаи за ИПА се поднесени од Владата во 2009 и 2012 година, што преставува интервал од три години.

И покрај тоа што во делокругот на Националниот совет за евроинтеграции (НСЕИ) не вклучува изрично мониторинг на фондовите на ЕУ (туку општа одредба за мониторинг на процесот на пристапување во ЕУ), во пракса Националниот совет е тело кое најмногу е насочено кон мониторинг на фондовите на ЕУ. Во ноември 2012 година, (НСЕИ) одржа прва јавна дебата за ИПА фондовите, врз основа на збирката на студии подготвени од Институтот за европска политика (ЕПИ) „Користење на фондовите на ЕУ во Република Македонија – ефикасност, влијание и апсорпционен капацитет⁷.“ Советот, исто така, опсежно ги користи јавните расправи како метод на контрола и го вклучува граѓанското општество во дискусиите, и покрај недостатокот на спремност од страна на пратениците на позицијата во Собранието. Од друга страна, се препорачува пракса за заеднички седници со Комисијата за европски прашања. Според Претседателот на Советот, Г-ѓа Шекеринска, тековниот систем за контрола е „слаб“ и потребни се значајни информации за справување со прашањата за програмирање, мониторинг и евалуација на ИПА, навремено склучување на договори за проекти и спроведување и нивото на апсорпција на фондовите на ЕУ. Механизмот за квартално известување е појдовна точка; меѓутоа, Владата треба да се придржува до својата обврска и истата треба редовно да се спроведува. Постои потреба за севкупна анализа на ИПА и специјализирано познавање на секоја компонента.

И покрај тоа што не е директно посочена како одговорна за контрола на фондовите на ЕУ, Комисијата за финансирање и буџет во Собранието на Република Македонија⁸ во согласност со нејзиниот делокруг има индиректни надлежности да врши контрола на фондовите на ЕУ. Како одговорна за севкупниот систем за буџетирање и финансирање, Комисијата врши контрола на донесувањето на

⁷Користење на фондовите на ЕУ во Република Македонија – Ефикасност, влијание и апсорпционен капацитет http://epi.org.mk/docs/use_of_eu_funds_in_the_republic_of_macedonia.pdf

⁸ Деск истражување од официјалната страна на Собранието на Република Македонија: <http://sobranie.mk/en/default-en.asp?ItemID=71F35AA9E9995C44AB21E69333E3D5C0>

буџетот (и кофинансирањето на Владата, како што се бара со ИПА) и релевантното законодавство за ИПА (на пр. Законот за ревизија на Инструментот за претпристапна помош).

Информациите поврзани со работата на Комисијата во врска со оваа проблематика се доста ограничени. Според една анализа од секундарен извор, може да се утврди дека Комисијата одржала неколку седници поврзани со ИПА, меѓутоа, немало доволно дискусии на ова прашање. Извештаите доставени од Националниот ИПА координатор до Комисијата за европски прашања и до Националниот совет за евроинтеграции не се доставуваат до Комисијата за финансирање и буџет. Со дискусиите за буџетот, Комисијата може да остварува поголема контрола за начинот на кој Владата ги спроведува односните проекти.

Достапни „општи“ контролни механизми:

- преку собраниски прашања (секој последен четврток во месецот),
- интерпелација на членовите на Владата и правото на секој пратеник во Собранието да побара информации од Владата
- барање за целосна пленарна расправа за фондовите на ЕУ

НПАА треба да се зајакне со упатување за користењето на буџетските средства со фондовите на ЕУ и други билатерални/мултилатерални донатори, со што ќе се создаде јасна слика за распределба на финансиските средства за проекти во секое поглавје на правото на ЕУ

Промените на праксата укажуваат на промена на политичката волја на Владата за известување на „чувствителните финансиски“ прашања, во кои е вклучен статусот на спроведување на секој проект, утврдени се предизвиците во спроведувањето и прашањата за административни капацитети, нивото на нивото на национално кофинансирање и финансиска конструкција на севкупниот проект⁹. Во согласност со најдобрите практики, овие извештаи треба да содржат информации за постапки за избор на изведувачи и подизведувачи, постапка за

јавни набавки, жалби и одлука на Владата. Треба да се обезбеди оправданост за секое прекршување на претходно договорена временска рамка.

Националното собрание, вклучено и службата на комисиите кои постапуваат по фондовите на ЕУ не поседуваат потребен административен капацитет за следење на ИПА и подготовка на внатрешни извештаи независно од Владата. Постои

⁹ Интервју со Г-ѓа Радмила Шекеринска, Претседател на Националниот совет за евроинтеграции, Собрание на Република Македонија, 22.02.2013, Скопје. Г-ѓа Радмила Шекеринска, исто така, е поранешен Заменик Претседател на Владата одговорен за Европски прашања. <http://www.sobranie.mk/en/default.asp?itemid=65968dd07b3bd949b6dfd1c124a650b7>.

потреба за севкупна анализа на ИПА и специјализирано познавање на секоја компонента.

Спроведувањето на Инструментот за претпристапна помош обезбедува преглед на приоритетните области утврдени од страна на Владата во Повеќегодишниот документ за индикативно планирање (ПДИП), нивото на национални финансиски обврски (кофинансирање) за секој проект. На ПДИП упатуваат приоритетите утврдени во Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија во смисла на финансирање на секој проект. Според тоа, примерот на подготовка на Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија во 2006 година беше солиден инструмент за известување и мониторинг на ИПА, затоа што обезбеди упатување за користењето на буџетските средства во ЕУ и други билатерални/мултилатерални донатори, со што се креира јасна слика за распределување на финансиските средства во однос на поглавјата на правото на ЕУ (вклучено и политичките критериуми)¹⁰.

Целосно недостасува консултација на Собранието за програмските документи на помошта на ЕУ. Освен консултациите во врска со НПАА (што е повеќе техничко, а нема упатување на ИПА), Собранието не се консултира за програмските документи, оперативните програми и др. Собранието е вклучено во ратификација на законодавството поврзано со ИПА, како и во односните финансиски договори, но ратификацијата не предизвикува значајни дискусии, особено не во врска со програмирање на користењето на фондовите на ЕУ.

Во врска со потенцијалните контролни механизми, Собранието (работните тела одговорни за фондовите на ЕУ) треба редовно да одржуваат „јавни расправи“ за секоја компонента на ИПА, да дискутираат за административните и законските предизвици, проценка на резултатите од проектите и распределување на „чувствителните“ точки во системот. Комисиите за расправи ќе имаат можност да издадат збир на препораки и заклучоци кои ќе ги следи Владата за целите на подобрување на системот и обезбедување ефикасна контрола врз фондовите на ЕУ.

По завршувањето на ова истражување, во Македонија изби политичка криза. На 24 декември 2012 година, пратениците на опозицијата беа физички исфрлени од Собранието по несогласувањата во врска со постапката за донесување на Буџетот. Оттогаш, опозициската коалиција составена од неколку партии (предводени од најголемата опозициска партија СДСМ) ги бојкотира седниците на Собранието. Во оваа ситуација, дискусиите во земјата се насочи кон пофундаментални прашања за парламентарната демократија и улогата на Собранието. Меѓутоа, според нас, сега е уште порелевантно да се дискутира за предметот на ова истражување, бидејќи Македонија е земја кандидат за членство во ЕУ. Постапките поврзани со користењето на фондовите на ЕУ се соодветни на овој статус и претпоставуваат функционално плурално Собрание.

¹⁰ Ibid.

Мониторинг на користењето на фондовите на ЕУ од страна на земјите-членки на ЕУ

Според Извештајот на КОСАК за контрола на Собранието, одлуките за трошење на фондовите на ЕУ предвидуваат три нивоа на договор, што произлегува од трите форми на законодавство: повеќегодишна финансиска рамка, посебни програми за трошење и годишен буџет.¹¹ Во поголемиот број случаи матични се комисиите за европски прашања; меѓутоа, во некои парламенти, комисиите за финансирање и буџет имаат главна улога.

Студија на случај – Република Словенија

Улогата на Комисијата за контрола на јавните финансии во спроведување на контролата врз користењето на фондовите на ЕУ¹²

Комисијата за контрола на јавните финансии е една од петте постојани собраниски комисии, што значи дека мора да се основа во секој собраниски мандат. Комисијата е предводена од пратенички групи на опозицијата, кои исто така имаат мнозинство членови. Општо земено, во Република Словенија, контролата на јавните финансии (вклучено и контрола врз фондовите на ЕУ) ја спроведува Судот на ревизори, внатрешните ревизии и меѓународната контрола во рамките на буџетските корисници, Канцеларијата за надзор на буџетот во Министерство за финансии и Националното собрание на Словенија (Комисијата за контрола на јавните финансии). Комисијата го следи спроведувањето на буџетите на државниот буџет и финансиските планови на поединечни државни агенции во смисла на легалност, цел и ефикасно трошење и прецизноста на нивните финансиски извештаи врз основа на извештаите на Судот на ревизори. Освен тоа, надлежностите на Комисијата се прошируваат на следење на спроведувањето на буџетите на локалните заедници кои примаат финансиски средства за биланс на нивните сметки и го контролираат планираното користење на средствата распределени од државните буџети, вклучено и фондовите на ЕУ. Комисијата, по интерните расправи за извештаите доставени од страна на националните органи, подготвува интересен извештај со предложен збир на потребни мерки, кои подоцна се дискутираат од страна на Националното собрание.

¹¹ КОСАК, Осми двогодишен извештај, Развојни процеси во Европската унија: Постапки и практики релевантни за собраниска контрола, 2007

¹² Интервју со Г-дин Јоже Кончан, секретар на Комисијата за контрола на јавните финансии во Собранието на Република Словенија, 18.02.2013, Љубљана, Словенија.

Во собранискиот мандат 2004-2008 година, Комисијата за контрола на јавните финансии ангажирана во твининг програмата „Зајакнување на собраниската контрола врз надзорот на јавните финансии. Проектот беше насочен кон подобрување на собраниската контрола врз јавните финансии, особено со спроведување на следниве три постапки: овозможување на членовите на Комисијата подобро да ја извршуваат својата работа, усвојување на добри практики од странство и нивно инкорпорирање во системот на Словенија и подобрување на соработката меѓу Комисијата и Судот на ревизори.

Во собранискиот мандат 2004-2008 година, Комисијата за контрола на јавните финансии беше ангажирана во твининг програмата „Зајакнување на собраниската контрола врз надзорот на јавните финансии: финансирана од ФАРЕ Програмата на Европската комисија. Твининг партнер беше Националната канцеларија за ревизија на Обединетото Кралство. Проектот беше насочен кон подобрување на собраниската контрола врз јавните финансии, особено со спроведување на следниве три постапки: овозможување на членовите на Комисијата подобро да ја извршуваат својата работа, усвојување на добри практики од странство и нивно инкорпорирање во системот на Словенија и подобрување на соработката меѓу Комисијата и Судот на ревизори.

Сите извештаи на Комисијата потекнуваат од Судот на ревизори. Комисијата може да му наложи на Судот на ревизори да подготви извештај за одреден предмет,

вклучено управување и спроведување на структурните и кохезиските фондови, но Законот за Судот на ревизори го ограничува бројот на барања на пет годишно. Комисијата презема меѓу 60 и 80 извештаи на Судот на ревизори секоја година. Поголемиот број на извештаи ги разгледува прашањата за регуларност, додека ревизија на извршувањето (учинокот) изнесува меѓу 10 и 20 проценти. Извештајот за буџетот, подготвуван во текот на средината на финансиската година, се смета за најзначаен извештај. Меѓутоа, работењето на Судот на ревизори интензивно еволуира и има јасна намера за значајно зголемување на бројот на ревизиски извештаи за извршување (учинок) – ревизиите за извршување може да претставуваат 50 проценти од годишните извештаи на Судот на ревизори во рамките на следните неколку години. Сите главни извештаи даваат детални информации за спроведувањето на фондовите на ЕУ.

Една од препораките од проектот беше дека „Комисијата треба да обезбеди процесот на седницата да не се наруши со политичко несогласување¹³.“ Беше сугерирано да постои јасно разбирање од страна на членовите на Комисијата и претставниците на телата подложени на ревизија дека фокусот на седницата е дали користењето на јавните фондовите е во согласност со намерите на Владата и дали е постигната економската оправданост. Во смисла на односите со Владата, Комисијата се придржува до фундаменталната улога на финансиски надзор и контрола и во принцип не ја става под знак прашање политиката на Владата на Словенија за одлуки во врска со буџетот и трошењето. Членовите главно се фокусираат на тоа дали телото/институцијата подложени на ревизија ја спровело политиката на начин кој демонстрира или доведува до економската оправданост (резултати на проектот финансиран од фондовите на ЕУ) за придобивка на словенечката јавност.

Комисијата се придржува до фундаменталниот улога на финансиски надзор и контрола и во принцип не ја става под знак прашање политиката на Владата на Словенија за одлуки во врска со буџетот и трошењето. Работата на Комисијата главно е фокусирана на тоа дали контролираното тело/институција ја спровело политиката на начин кој демонстрира или доведува до економската оправданост (резултати на проектот финансиран од фондовите на ЕУ) за придобивка на словенечката јавност.

Во однос на улогата поврзана со следење на фондовите на ЕУ, улогата на Комисијата за европски прашања во контролата на фондовите на ЕУ е ограничена. Меѓутоа, Комисијата беше индиректно вклучена во фондовите на ЕУ преку дискусија за националните приоритети утврдени во поединечни оперативни програми според секоја програма на Заедницата. Врз основа на извештајот поднесен од Владата за националните приоритети, Комисијата на своите седници дискутира за оправданоста и применливоста на утврдените приоритети. По пристапувањето во ЕУ, претседателот на Комисијата беше доста проактивен во смисла на дискусијата на Комисијата за фондовите на ЕУ. Владата одговори со доставување на годишен извештај за спроведување на фондовите на ЕУ, вклучено статусот на спроведување на проекти, финансиски извештаи и комплетни извештаи од Судот на ревизори.

¹³ Ibid.

Студија на случај – Република Бугарија

Надзор над фондовите на ЕУ во Националното собрание на Република Бугарија

Извршувањето на спроведувањето на Структурните и кохезиските фондови на Бугарија во раните години од 2007-2013 на програмскиот период укажува дека релевантните капацитети не биле целосно подготвен до периодот на пристапување. Ова делумно се должи на потешкотиите во транзицијата од поранешната претпристапна помош во поддршката на Структурните и Кохезиските фондови. Промените во институционалната поставеност за управување со фондовите на ЕУ во Република Бугарија беа одговор на реалната опасност со која се соочуваше Бугарија со загубата на голем износ од финансиските средства од Структурните и Кохезиските фондови заради погрешно управување и измама. Освен кон зајакнување на собранискиот надзор врз управување на фондовите на ЕУ со проширување на улогата на Комисијата за европски прашања, политичкиот одговор на последиците беше насочен и кон подобрување на постојните системи за управување со фондовите на ЕУ.

Промените во институционалната поставеност за управување со фондовите на ЕУ во Република Бугарија беше одговор на реалната опасност со која се соочуваше Бугарија со загубата на голем износ од финансиските средства од Структурните и Кохезиските фондови заради погрешно управување и измама.

Комисијата за европски прашања и надзор над европските фондови¹⁴ беше основана во 2009 година, чија главна задача е да учествува во процес на одлучување поврзан со ЕУ и да обезбеди надзор врз управувањето со европските фондови и програмите на Европската унија во Бугарија. Како собраниско тело надлежно за прашањата на ЕУ во Бугарија, тоа е одговорно за следење на транспонирањето на законодавство на ЕУ и да врши контрола на субсидијарноста и пропорционалноста по влегувањето во

сила на Договорот од Лисабон. Конкретно на проблематиката, собранискиот надзор и контрола врз апсорпцијата на фондовите и програмите на ЕУ се врши преку редовни расправи на претставниците од извршната власт, одговорни за управување со фондовите на ЕУ и нејзините финансиски инструменти. Врз основа на расправите, КЕПНЕФ редовно подготвува извештаи (времени и годишни) за управувањето со европските фондови во Бугарија.

Министерот е одговорен за доставување на редовни извештаи до Комисијата за статусот на спроведување на фондовите на ЕУ, и како што изјавија претставниците на Комисијата, повеќе од 50% од информациите се обезбедени од кабинетот на Министерот. Освен тоа, на секоја јавна расправа или седница организирана за севкупното спроведување на фондовите на ЕУ, министерот е одговорен да ја застапува Владата и да дискутира за дадените податоци. Доколку Комисијата

¹⁴ Интервју во Секретаријатот на Комисијата за европски прашања и надзор на европските фондови, 28.01.2013, Собрание на Република Бугарија, Софија, Бугарија.

одлучи да одржи тематски седници за одредена оперативна програма или збир на проекти со слична секторска политика, исто така се поканува и одговорниот министер. Времените/годишните извештаи на Комисијата се доста детални¹⁵. На истите се презентира тековниот статус на секоја оперативна програма, проценка на ефикасноста и ефективноста на спроведувањето, преглед на предизвиците, број на договорни проекти и економска анализа за евалуација на влијанието на имплементираните проекти. Овој нов пристап оди надвор од границите на почетната точка на Комисијата, бидејќи не само што го одржува механизмот за известување на Собранието, туку во исто време врши евалуација на добиените резултати во врска со фондовите на ЕУ. Овој механизам е доста корисен за проценката на оправданоста на стратешките приоритети во програмите и помага на Комисијата да донесе основани заклучоци за понатамошно подобрување на спроведувањето на фондовите на ЕУ. За своите извештаи Комисијата тесно се консултира со Државниот завод за ревизија на Бугарија, со што се обезбедува корисна пракса за упатување на информации обезбедени од различни државни институции.

Комисијата има тесна соработка со Советот во врска со консултации на заинтересираните страни за нивото на спроведување на фондовите на ЕУ, оправданоста на националните приоритети и севкупната развојна стратегија и апсорпција на фондовите на ЕУ. Овој Совет има за цел да иницира дебата помеѓу претставниците од Владата и Собранието и претставници од секторот за граѓанско општество, академијата, професионалните здруженија, бизнис интересите и синдикатите. Во однос на тековните предизвици, Комисијата е насочена кон прилагодување на постојниот систем и потребата од поголема стручност во секретаријатот на Комисијата заради преоптоварување. Меѓутоа, Комисијата цврсто верува дека системот правилно функционира и ја има потребната силна основа за понатамошен развој.

КЕПХЕФ е пример за подобрување: *Подобрувањето на користењето на фондовите на ЕУ е повеќе од очигледно, како што покажува последниот извештај на Европскиот суд на ревизори. Бугарија успеа да се задржи во обемот од 5% грешки во процесуирање на тендерска документација (тековниот статус е 2% грешки), што покажува значително подобрување на управувањето и контролата. Улогата на Комисијата е од огромно значење бидејќи придонесе за реорганизирање на политичката волја во пракса со овозможување на ефикасен механизам за ефикасна собраниска контрола – длабинска и темелна анализа на нивото на спроведување на секоја оперативна програма, проследено со најновиот статус на секој договорен проект, список на корисници и статус на плаќања. Следната фаза ќе биде подобрена економетричка анализа за влијанието на структурните и кохезиските фондови во Бугарија и кодификација на целото законодавство за фондовите на ЕУ во еден Закон за фондовите на ЕУ.*

¹⁵ <http://www.parliament.bg/en/parliamentarycommittees/members/240/documents>

Студија на случај – Република Хрватска и Инструментот за претпристапна помош¹⁶

Република Хрватска како земја кандидат за членство во ЕУ (сега земја пристапничка) од воведувањето на Инструментот за претпристапна помош (ИПА) се квалификува за сите пет компоненти на ИПА. Слично како развојот во Република Македонија, Хрватска мораше да воведи нови постапки за координација и имплементација за управување со фондовите на ЕУ. ФАРЕ и други предпристапни инструменти сега се заменети со Инструментот за претпристапна помош (ИПА) за подобра подготовка за структурните и кохезиските фондови. Меѓутоа, повратниот одговор од хрватските органи и други заинтересирани страни укажува дека овие порани инструменти навистина обезбедија значајно искуство во управувањето со фондовите на ЕУ, што беше корисно за прилагодување кон управувањето со многу поголеми структурни и кохезиски фондови. Запрашани за научените лекции од други земји во регионот, беше истакнат примерот на Бугарската стратегија за организациски развој за Директоратот за управување со фондовите на ЕУ во министерството за финансии. Ова беше иницијатива на Министерство за финансии на Бугарија, развиена со финансирање од различни извори, како и претпристапната помош за насочување на националните активности за зајакнување на административниот и институционалниот капацитет за управување со фондовите на ЕУ. Ова ЕК го искористи како одредница за отворање на преговорите за Поглавје 22 со Хрватска.

Во однос на Поглавје 22 – Регионална политика и координација на структурните инструменти¹⁷, Хрватска успеа да ги заврши преговорите за ова поглавје на 15 април 2011 година. Неколку прашања беа истакнати како лекции научени од процесот на преговори. Првиот збир на значајни законски измени вклучуваше „комплетирање на законодавни и процедурални измени на повеќегодишното буџетско програмирање и обемно усогласување на рамката и имплементирање на законодавството со правото на ЕУ во областа на јавни набавки во однос на доделување на јавни договори, концесии, јавни-приватни партнерства и правни лекови, како и во однос на одржлив развој/животна средина и начела на недискриминација, родовата еднаквост, социјален дијалог и во областа на државна помош“.

Соработката со Собранието, односно со Комисијата за евроинтеграции, беше доста интензивна во процесот на преговори за членство во ЕУ. Одговорноста на Министерството, како национален ИПА координатор, беше да подготви Извештај за статусот на спроведување на ИПА, проследен со национална позиција на Поглавје 22. Со оглед на тоа што ИПА стапи на сила, Министерството подготвуваше и доставуваше извештаи до Комисијата два пати годишно (јуни и декември)¹⁸. По добивањето на извештајот, се закажуваше тематска седница за фондовите на ЕУ за

¹⁶ Интервју во Министерството за регионален развој и фондови на ЕУ, 15.10.2012, Загреб, Хрватска.

¹⁷ <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/ZSEUEN/22.pdf>

¹⁸ Ibid.

дискусија во врска со најновиот развој на ИПА. Интересен факт, со оглед на тоа што пристапните преговори се одвиваа паралелно со спроведувањето на ИПА, е што Комисијата беше повеќе фокусирана на преговорите за Поглавје 22 отколку на самиот извештај на Владата. Причина за тоа беше што Комисијата за евроинтеграции беше преоптеретена со севкупниот процес на пристапување. Заради високото ниво на инволвираност на Комисијата во преговорите за поглавјата, не беше во состојба да се посвети на дополнителни ресурси за воведување на поголема контрола врз фондовите на ЕУ. Меѓутоа, собраниската контрола врз фондовите на ЕУ не беше покренато како прашање во Хрватска заради тесната соработка на Собранието во сеопфатниот процес на пристапување. И покрај оваа фактичка состојба, Министерството за регионален развој и фондови на ЕУ редовно доставува извештаи до Комисијата.

Според Комисијата за евроинтеграции, Владата на Република Хрватска, во процесот на пристапување, практикуваше отворена и транспарентна политика со високо ниво на вклученост на Собранието. Комисијата за евроинтеграции беше целосно поврзана со процесот на преговори, при што ги усвои националните позиции на преговори – вклучено и Поглавје 22. Комисијата беше во состојба да ја следи целокупната имплементација на ИПА, воспоставувањето на национални институции и воведувањето на постапки за системот за спроведување на децентрализацијата. Ова овозможи учество и вклученост на релевантните заинтересирани страни во процесот, вклучено и организациите на граѓанското општество кои беа доста активни во областа на следење на фондовите на ЕУ. Утврденото барање ја натера Комисијата сериозно да ги разгледа позициите дебатирани од страна на заинтересирани страни со цел да се подобри националната позиција во Хрватска во текот на фазата на пристапните преговори. Вклученоста на заинтересирани страни се очекува да се зголеми штом Хрватска ќе стане земјачленка на ЕУ. Од друга страна, хрватските организации на граѓанското општество не беа задоволни од нивото на вклученост во текот на пристапниот процес, вклучено и следењето на користењето на фондовите на ЕУ. Притисокот од страна на граѓанското општество за поголема транспарентност се зголеми со комплетирањето на процесот на преговори.¹⁹

Заклучок:

Отворањето на пристапните преговори, како што покажува примерот на Хрватска, е еден инструмент за обезбедување собраниска контрола врз фондовите на ЕУ. Учеството на Комисијата за евроинтеграции во донесувањето на националните позиции обезбеди надзор врз активностите спроведени од страна на Владата и целосната подготовка на земјата за структурните и кохезиските фондови. Освен тоа, Министерството за регионална политика и фондовите на ЕУ треба да доставува извештаи за спроведувањето на ИПА до Комисијата два пати годишно.

¹⁹ Извештај на дебатата „Која е улогата на граѓанското општество (доколку постои) во процесот на пристапување? Претставник на ЦЕНЗУРА. 16 јануари, Скопје.

Заклучоци

Собранието на Република Македонија, вклучено и Комисијата за европски прашања и Комисијата за финансирање и буџет, имаат доволно подготвени механизми за целосно остварување на надлежностите за надзор врз користењето на фондовите на ЕУ.

Капацитетите на персоналот во Собранието не овозможуваат независна анализа на фондовите на ЕУ, и доколку е овозможена дискусија за истото, постои колебање во Собранието да се дискутира за ова прашање. Постои недостаток на дискусија за финансиската конструкција на проекти поврзани со ЕУ, административните капацитети за координација и имплементација на ИПА и проценката на резултатите што ќе се насочи кон практични резултати добиени од спроведувањето на проектите.

Како што е утврдено со трите студии на случај (Словенија, Бугарија и Хрватска), Собранието беше тесно поврзано со фондовите на ЕУ во процес на пристапните преговори. Тековниот статус кво во пристапувањето на Македонија ги става работните тела на Собранието на периферијата на дискусиите за ИПА. Меѓутоа, недостатокот на пристапните преговорите не треба да биде оправдување за непостоењето на ефикасен контролен механизам врз користењето на фондовите на ЕУ. При отсуство на пристапни преговори, улогата на ИПА е исклучителна за севкупниот напредок на пристапувањето и треба да се очекува да се стави фокус врз нејзиното следење.

Освен тоа, моменталната политичка криза и бојкот на седниците на Собранието од поголемиот дел на опозициските партии значително ја отежна состојбата не само во однос на следењето на процесот за пристапувањево ЕУ, туку и во однос на политичката ситуација во целост. Функционално плуралистичко Собранието е предуслов за функционирање на парламентарната демократија и секој вид на ефикасна контрола и рамнотежа на властите.

Ова е уште повалидно со оглед на тоа што споредбените практики докажуваат дека најдобрата практика во пристапувањето во ЕУ е водечката улога на опозицијата во следењето на европските интеграции и користењето на фондовите на ЕУ.

Моменталниот систем за следење во Собранието се заснова на извештаи од Владата. Капацитетите на персоналот во Собранието не овозможуваат независна анализа на фондовите на ЕУ, и доколку е овозможена дискусија за истото, постои колебање во Собранието да се дискутира за ова прашање. Постои недостаток на дискусија за финансиската конструкција на проекти поврзани со ЕУ,

административните капацитети за координација и имплементација на ИПА и проценката на резултатите што ќе се насочи кон практични резултати добиени од спроведувањето на проектите. Техничкото известување е базирано на квартални извештаи доставени од страна на Секретаријатот за европски прашања за севкупниот напредок на процесот на пристапување. Праксата воспоставена во 2006 година со донесувањето на првата Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија беше одличен почеток на известувањето. Овој документ обезбедуваше упатување на податоци за секој поединечен проект од секое поглавје на правото на ЕУ. Податоците упатуваа на распределувањето на националните средства и целосна распределба на странските и мултилатералните донатори. И покрај тоа што оваа пракса беше задржана, обемот на податоци и квалитетот на информациите драматично опаднаа. Владата, без исклучок, треба да се придржува до обврската за доставување на извештаи до Собранието, кои освен тоа, треба да бидат со повисок квалитет.

Освен тоа, Собранието треба да биде консултирано и вклучено во програмските документи на фондовите на ЕУ.

Опција:

Комисијата за европски прашања може да го зголеми бројот на јавни расправи, што претставува еден директен инструмент за контрола. Освен тоа, овие расправи може да бидат тематски и посветени на секоја поединечна компонента на ИПА за да се овозможат подобри дебати и длабински дискусии за статусот на спроведување на ИПА. Исто така, може да ја развие својата соработка со други собраниски тела во однос на различни аспекти за следење на фондовите на ЕУ. Уште поважно, Комисијата треба да го зголеми нивото на учество на заинтересираните страни.

Со анализа на делокругот на релевантни работни тела во Собранието (Комисијата аз европски прашања, Комисијата за финансирање и буџет и Националниот совет за евроинтеграции), може да се утврди дека постојат подготвени механизми на располагање на членовите на овие комисии. Им се препорачува на членовите на комисиите да не сметаат само на информациите дадени од Владата, туку исто така да користат и контролни механизми за користењето на фондовите на ЕУ. Поточно, Комисијата за европски прашања може да го зголеми бројот на јавни расправи, што претставува едно од директните инструменти за контрола. Освен тоа, овие расправи може да бидат тематски и посветени на секоја поединечна компонента на ИПА за да се овозможат подобри дебати и длабински дискусии за статусот на спроведување на ИПА. Уште поважно, Комисијата треба да го зголеми нивото на учество на заинтересирани страни. Како што покажа анализата на

студиите на случај, вклученоста на заинтересираните страни обезбедува додадена вредност на дебатата. Ова е особено видливо во студијата на случај за Бугарија, при што соработката со заинтересираните страни ќе биде формализирана и регулирана со донесување на нов Закон за фондовите на ЕУ. Како што покажаа другите два

примери, отвореноста на процесот позитивно влијае врз националната дебата за користење на фондовите на ЕУ. Освен придонесот на релевантните заинтересирани страни, собраниската контрола е додадена вредност на целокупниот процес. Освен тоа, собраниските тела можат да обезбедат “ поинаков аспект на политичка анализа преку ангажман на тинк-тенкови, истражувачки организации и граѓански организации за длабински увид.

Вклученоста на Собранието е суштинско за дискусиите поврзани со националните приоритети и за зголемување на одговорноста и транспарентноста на Владата во спроведувањето на фондовите на ЕУ. Процесот на спроведување на фондовите е од техничка природа; меѓутоа, како што видовме од примерите дадени во студиите на случај, улогата на Собранието е да изврши проценка на крајниот резултат на проектот со обезбедување на проценка на влијанието. Овој пристап е еден од достапните инструменти за целосно спроведување на надлежностите за контрола за начинот на реорганизирање на фондовите на ЕУ во земјата. Претпристапната фаза треба да се искористи за развој на капацитети за извршување на овие задачи. Треба да се нагласи и разбере дека пристапот до фондовите на ЕУ е една конкретна придобивка за членството во ЕУ и подготовката за истото треба да започне многу однапред. Како што е утврдено со анализата на трите студии на случај, предизвиците од претпристапната фаза се сосема слични. Воведувањето на нови системи за управување, потребата од висококвалитетен административен капацитет и длабоко правно знаење се само неколку е заедничките сличности.

Овие научени лекции се доста корисни за Република Македонија. Во пристапната фаза, земјата сè уште има време и „привилегија“ за подесување на својот институционален систем за ефикасна контрола врз предпристапните фондови. Контролните механизми во Собранието овозможуваат редовно одржување на „јавни расправи“ за секоја компонента на ИПА, дискусија за административните и законските предизвици, проценка на резултатите од проектите и определување на „чувствителните“ точки во системот. Комисиите преку расправи ќе имаат можност да издадат збир на препораки и заклучоци кои ќе ги следи Владата за целите на подобрување на системот и обезбедување ефикасна контрола врз фондовите на ЕУ.