

Користење на ИПА фондовите во Република Македонија

- *Како до зголемена
ефикасност и ефективност?*

документ за јавна политика

м-р Билјана Стојаноска

Д-р Малинка Ристевска Јорданова

Институт за европска политика - Скопје

март, 2013 година

Содржина

Вовед	2
Распределба на финансиската поддршка	4
Макроекономскиот и финансискиот апсорпциски капацитет - не се проблем.	5
Транспарентност	6
Правна рамка – спроведувањето и натаму клучен проблем	7
Административниот (институционален) капацитет за искористување на фондовите на ЕУ останува главна пречка.....	7
Страна на побарувачката: Капацитет за подготовка на проекти – сè уште неразвиен	7
Страна на понудата на проекти: програмирањето - најголем проблем	8
Ефективност на искористените средства	12
ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ.....	13



Издавач:

Институт за европска политика (ЕПИ) Скопје
Ул. Дебарца бр. 6, 1000 Скопје
Република Македонија
contact@epi.org.mk
www.epi.org.mk

Активностите на ЕПИ ги поддржува Тинк-тенк фондот на Фондациите отворено општество



Вовед

Овој документ за јавна политика ги анализира апсорпционите капацитети, ефикасноста и ефективноста на користењето на финансиската поддршка која ѝ е овозможена на Република Македонија преку Инструментот за претпристапана помош на Европската Унија.

Содржаните наоди и препораки се базираат на досегашните согледувања на ЕПИ од спроведувањето на Програмата “Следење на ИПА“, а особено преку збирката на студии спроведена во рамките на проектот „Користење на фондовите на ЕУ“ имплементиран во соработка со Фондацијата Фридрих Еберт – Скопје. Дополнително, земена е во предвид и јавната расправа во Националниот совет за евроинтеграции, одржана на 5-ти ноември 2012 година.

Целта на истражувањето беше да се утврди ефикасноста на искористувањето на средствата од претпристапните фондови во Македонија (ИПА), нивното влијание, како и да се проценат апсорпционите капацитети на Република Македонија. Истражувањето се состоеше од пет студии на случај за секоја од компонентите на ИПА како и една општа студија за апсорпционите капацитети на Македонија за користење на европските фондови:

- ИПА Компонента I за европски институции за гарантирање на демократија, владеење на правото, човекови права, заштита на малцинства;
- ИПА „Иницијатива за просперитетни активности“, студија на случај: Прекугранична соработка, ИПА програма Македонија – Албанија 2007-2013;
- Фондовите на ИПА во Република Македонија: Потенцијали и ограничувања за регионалниот развој;
- Придонесот на фондовите на ИПА за развојот на човечкиот капитал во Република Македонија;
- Пресметка на бруто додадената вредност (БДВ), нето додадената вредност (НДВ) и продуктивноста на трудот кај корисниците на ИПАРД во Република Македонија;
- Апсорпцискиот капацитет на Република Македонија за искористување на ИПА фондови – општи прашања;

Од спроведеното истражување е утврдено дека Македонија **недоволно ги користи европските фондови за постигнување на стратешки долгорочни цели**. Ефикасноста на користењето на ИПА е ниска поради слабите административни капацитети, додека ниската ефективност се должи на недоволното знаење за подготовка на проекти, недостатоците во програмирањето, и слабата вклученост и соработка со релевантните засегнати страни.

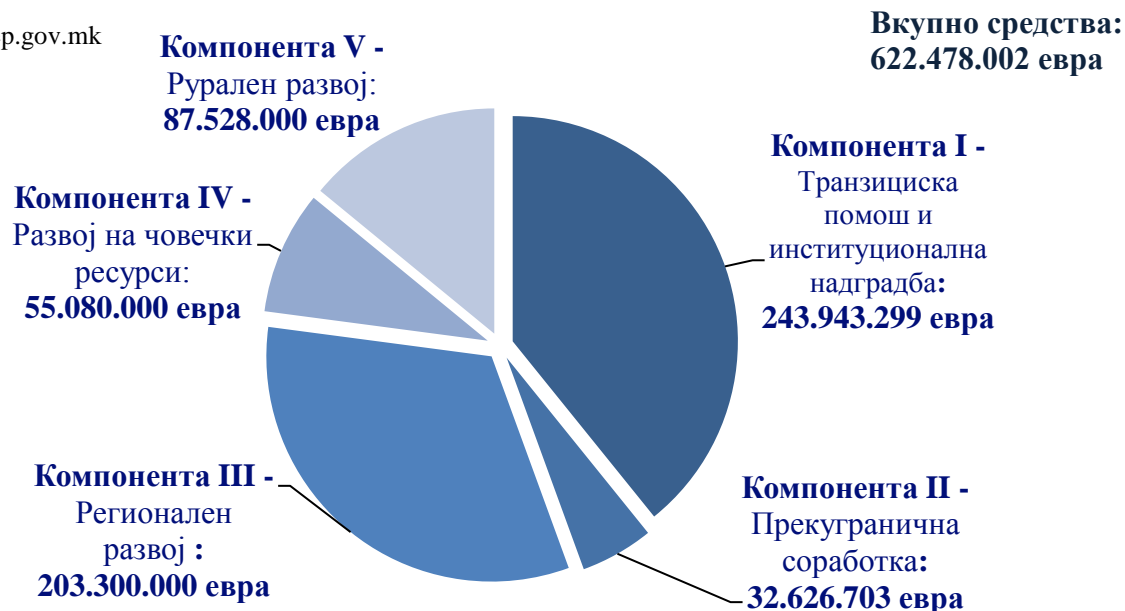
Врз основа на определените слаби страни, документот дава конкретни предлози и препораки за унапредување на ефикасноста на користењето на европските фондови.

Распределба на финансиската поддршка

Од 2007 година на Република Македонија од Инструментот за претпристапна помош (ИПА) има на располагање околу **622 милиони евра** за периодот 2007-2013 година кои се распределени во пет компоненти:

Преглед на алоцирани средства по ИПА компонента во периодот 2007-2013

Извор: www.sep.gov.mk



Од овие расположливи средства, нивото на искористеност во Македонија е сè уште низок. Споредено со останатите земји корисници на претпристапната помош, Македонија има најниско ниво на спроведување на ИПА во 3 од 5 ИПА компоненти (Компонента I, Компонента III, и Компонента IV) за периодот 2007-2011¹.

Статус на имплементација на финансиската поддршка од ИПА до 31.12.2011, во милиони евра и како процент од целосните алоцирани средства 2007-2011:

	Распределени	Склучени	Процент	Исплатени	Процент
Компонента I	174.02	66.66	38.3%	48.53	27.9%
Компонента II	15.53	1.97	12.7%	1.05	6.7%
Компонента III	109.20			26.96	24.7%
Компонента IV	33.50			9.61	28.7%
Компонента V	47.50			10.25	21.6%
Компонента II (Транс-национална програма)					
Македонија - Бугарија	12.14			3.30	27.2%
Македонија - Грција	10.20			3.93	38.5%

Извор: Годишен извештај за финансиска поддршка за проширување за 2011²

¹ Годишен извештај за финансиска поддршка за проширување за 2011¹

² http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/2011_ipa_annual_report_with_annex_new_en.pdf

Треба да се земе во предвид дека и покрај тоа што износот за склучени договори и исплатени средства е значително низок, неколку клучни проекти беа во фаза на набавка во 2011. Па така, главениот проект од Оперативната програма за регионален развој 2007-2011, (Компонентата III) кој апсорбира најголем износ од фондовите од оваа компонента - Изградба на нова автопатска делница Демир Капија- Смоквица како дел од Пан-Европскиот Коридор X беше во фаза на јавна набавка во текот на 2011 година. Штом по завршувањето на набавката, договорот за овој проект ќе биде потпишан, забрзано ќе порасне апсорпцијата на средства од оваа Компонента. Дополнително, уште еден проект во рамки на истата компонента, изградба на Пречистителна станица за отпадни води (ПСОВ) во Прилеп со вкупна вредност од 19.6 милиони евра, е сè уште во подготвителна фаза т.е. фаза на тендерирање, и изградбата не е започната.

Нискиот процент на реализирани средства во голема мера се должи на комплексноста и гломазноста на бирократскиот механизам кој стои зад претпристаните фондови. Покрај тоа, причините се наоѓаат и во задоцнувањето на целосната регулатива за ИПА на самиот нејзин почеток, како и комплексниот процес на пренесување на надлежностите за управување на националните органи. Процесот на пренесување е завршен за четири од петте компоненти (управувањето не е пренесено само за II компонента – прекугранична соработка).

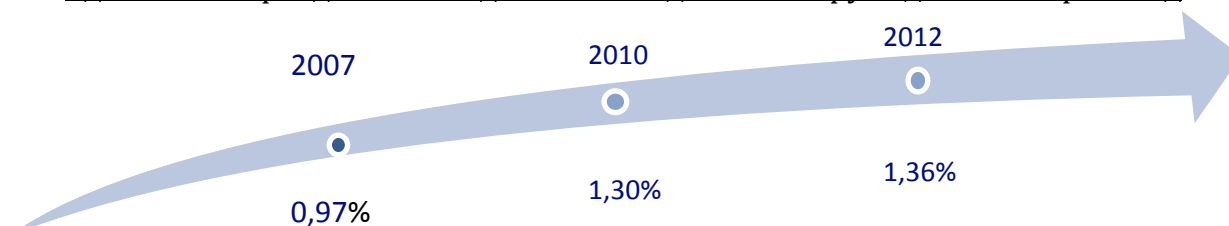
Сепак, ниската ефикасност најмногу се должи на недостатокот на јасно поставени приоритети на национално ниво и на нискиот административен капацитет.

Макроекономскиот и финансискиот апсорпциски капацитет - не се проблем

Според постојната среднорочна финансиска перспектива на ЕУ (2007 – 2013), горната граница на износот на средства кој една држава може да го прими од ЕУ за кохезиони цели е 4% од БДП на државата, со стандардната стапка за национално кофинансирање од околу 25%.

При тоа, иако износите на фондовите на ИПА кои ги има на располагање Република Македонија за периодот од 2007 до 2013 година имаат растечки тренд со стапка повисока од стапката на пораст на домашниот БДП, уделот на тие средства во однос на македонскиот БДП е далеку од плафонот од 4% од БДП. Според овој параметар, Република Македонија би можела да прими од ЕУ речиси четири пати повеќе средства како претпристапна помош.

Удел на ИПА фондовите во однос на македонскиот Бруто домашен производ



Извор: за Фондовите од ИПА: G. van Bork, 2011; за македонскиот БДП: www.finance.gov.mk.

Транспарентност

Иако не е директен фактор, недоволната транспарентност и недостатокот на политичка волја за подигање на ниво на дискусија за европските фондови во Република Македонија го ограничува полето за подобрување на ефикасноста и ефективноста на користење на овие средства.

Информациите иако можби во голем дел с е достапни, тие се крајно дисперзирани и многу тешко да се најдат, а институциите се исклучително затворени за интервјуа, споделување на информации или соработка. Со ваквиот пристап се ограничува отворена дискусија и вклученост на останатите засегнати страни, како и експертската јавност која има потенцијал да даде суштински придонес за подобро дефинирање на приоритетите, подобро програмирање и имплементација. На затвроеноста, и недостатокот на политичка волја укажува и обидот да се спречи јавната расправа за студијата на ЕПИ во Националниот совет за евроинтеграции, од членовите на парламентарното мнозинство на ВМРО-ДПМНЕ со изговор дека треба да се сочека извештајот на Секретаријатот за европски прашања. Неопходно е ваквиот пристап да се промени, и понудената готова експертиза и придонесот на заинтересираните и засегнати страни да се стави во функција на подобрување на ефикасноста на искористување на достапните средства од ЕУ за остварување на националните стратешки развојни цели.

Словенечкиот долгогодишен експерт по ЕУ фондови, проф. Мојмир Мрак истакнува дека во претпристапната фаза особено е важно земјата добро да се подготви за ефикасно користење на европските фондови. Главната причина е што процедурите кои се неопходни за да се користат овие средства се еднакви на документацијата која треба да се подготви за кофинансирање во претпристапната фаза. Во претпристапната фаза се добиваат средства, но не се придонесува во буџетот на Унијата. Откако земјата ќе стане членка на ЕУ ќе мора задолжително да издвојува сопствени средства за буџетот на Унијата, но доколку земјата не е подготвена да ги користи фондовите, постои опасност да не може да ги искористува достапните средства. Дополнителна мотивација за ова треба да е и висината на достапните средства по пристапувањето. На пример, Република Словенија во периодот на пристапување во ЕУ (2003 година) од претпристапната помош добила околку 40 милиони евра, или околу 20 евра по жител, веднаш по пристапувањето средствата се зголемиле на 150 евра по жител, а денес се на ниво од 600 евра. Со оглед на моменталната економската ситуација во Словенија, овие се единствените пари достапни за инвестирање.

Правна рамка – спроведувањето и натаму клучен проблем

Преземањето на *acquis* на ЕУ е неопходен, но не е и доволен услов за искористувањето на фондовите на ЕУ.

Најбитни области од националната правна рамка кои се особено значајни за искористување на фондовите на ЕУ за државите кандидати се: (i) јавни набавки; (ii) државна помош; (iii) заштита на конкуренцијата; (iv) финансиска контрола и раководење; (v) заштита на животната средина; и (vi) еднакви можности.³ Во повеќето од овие области последниве години се забележува стагнација или регрес. Особено загрижува критиката во делот на јавните набавки (област во која традиционално имаше високи оценки за нивото на усогласеност), каде се оценува дека корупцијата претставува „сериозен проблем“.⁴⁵ Клучен проблем е што релативно високото ниво на формална усогласеност со правото на ЕУ не е проследено и со соодветно ниво на спроведување, така што јазот меѓу нормираното и реалното е голем.

Административниот (институционален) капацитет за искористување на фондовите на ЕУ останува главна пречка

Административниот (институционалниот) капацитет на Република Македонија претставува битна причина за вкупниот низок капацитет на државата за искористување на фондовите од ИПА. Гледано од хоризонтален аспект, крајно негативно влијание врз капацитетот за користење на фондовите на ЕУ имаат „генерално“ лошите трендови во јавната администрација.⁶ Како резултат на партизацијата, **зачестува напуштањето на работните места од страна на квалификувани и искусни државни службеници**⁷, а “системот на јавна администрација и понатаму назадува кон политизација и кон недостаток на почитување на владеењето на правото.”⁸

Страна на побарувачката: Капацитет за подготовка на проекти – сè уште неразвиен

Неповолната состојба во Македонија во однос на капацитетот за подготовка на проекти кај јавните и на приватните институции е резултат на неколку причини:

– Постои недостаток на иницијатива или притисок за изготвување на оправдани проекти поради тоа што расположивоста на јавни, па дури и на приватни фондови

³ European Commission: On the Implementation of Commitments Undertaken by the Acceding Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Coordination of Structural Instruments, Commission Staff Working Paper, Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM (2003)433 final, Brussels, 16.07.2003, стр. 2.

⁴Извештај за напредокот на Република Македонија 2012, стр.14

⁵Институт за европска политика: Анализа: Иста препорака, нова порака - Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2012 година под лупа

⁶ Узунов, Ванчо 2012, во “Користење на фондовите на ЕУ во Република Македонија: Ефикасност, влијание и апсорпциони капацитети – збирка на студии“

⁷ Само во Секретаријатот за европски прашања, променет е над 50% од персоналот.

⁸Assesment, Republic of Macedonia 2012, Support for Improvement in Governance and Management: http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/fYRoM_Assess_2012.pdf

(финансиски средства) во голем број на случаи не е условена со постоењето на добро подготвени проектни предлози.

– Од функционерите и од државните (јавните) службеници ретко се бара да подготвуваат проекти во рамките на нивните секојдневни активности, додека оправдувањето на издржаноста и значењето на предлозите за јавни политики често се прави врз основа на потребата тие да бидат вклучени во веќе планирани владини проекти кои биле дел од нивните предизборни програми. Иако е легитимно што целите од владините програми се вградуваат во приоритетите на програмите за користењето на фондовите на ЕУ, проблем е што таквите владини проекти ниту се дел од некои кохерентни програмски документи, ниту пак се бара тие да бидат реално оценети, добро изработени и солидно формулирани.

– Подготовката на проекти не претставува единствена, или основна дејност во ниту една јавна институција во Република Македонија. Дополнително, не се користат и постојните (сепак недоволни) капацитети на приватните фирми и невладините организации за подготовка на проекти.

- Особено проблематично е препознавањето и подготовката на зрели проекти компатибилни со целите и средствата на оперативните програми во секторот на животна средина под компонента III на ИПА.⁹

Страна на понудата на проекти: програмирањето - најголем проблем

Овој дел од административниот апсорпциски капацитет на Република Македонија е оценет согласно петте фази на животниот циклус на еден проект: (1) раководење; (2) програмирање; (3) спроведување; (4) оценка и мониторинг; и (5) финансиско раководење и контрола.

1. Раководење

Воспоставената институционалната структура за раководење на ИПА е прилично гломазна. Порај тоа, проблем претставуваат опремување со соодветен кадар, како и отсуството на практика на делегирањето работни задачи. Посебен **проблем е што** има тенденции **формираните национални структури за фондовите на ИПА да делуваат како апарат напоредно со „редовниот“ административен механизам.** Тоа не само што бара големи ресурси, туку бара дополнителна координација.

2. Програмирање (капацитет за изработка на стратески среднорочни и долгорочни развојни планови)

Програмирањето е една од најслабите алки во искористувањето на европските фондови.

Иако постојат **преголем број стратески документи** (парадоксално, нивното донесување е стимулирано и од самата ИПА), тие не содржат јасни приоритети во чија

⁹ Ова е забележано во Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во 2012 г.

функција би се ставила претпристапната помош.¹⁰ Дополнително, се забележуваат и осцилации во поставувањето на приоритетите.¹¹ Ова укажува на фактот дека при програмирањето, во Македонија на средствата од ИПА сè уште не се гледа како на **алатка за изведување на подолгорочни стратешки планови кои содржат насоки каде ќе се развива државата.** Ако се земе предвид дека многу често се случува проекти програмирани од една политичка структура да бидат спроведени од друга структура, неопходно е во програмирањето да се најде поширока согласност за поставувањето на приоритетите. На ова треба уште повеќе да се обрне внимание со оглед на фактот дека новата регулатива ИПА II, според сегашниот предлог, ја наметнува потребата да се обезбеди конзистентност во поставувањето на приоритетите бидејќи предвидува подолгорочно програмирање (7 години).¹²

Во програмирањето на програмите во сите пет ИПА компоненти се забележува **тенденција најголем дел од средствата да се испланирани за јакнење на институциите.** Иако делумно е оправдано што се обезбедуваат средства за градење на институционалните капацитети на одговорните институции со цел да се обезбеди успешно спроведување на политиките, тековните и идни програми, ова не е примарната цел на четири компоненти (изземајќи ја првата компонента која е наменета на институционален развој, а во чии рамки има и неспоредливо повеќе средства на располагање.) Па така, дури и од Компонентата за Регионален развој (која може да се користи за инфраструктурни проекти), или од Компонентата за Развој на човечки ресурси (која треба да биде наменета најмногу за подорбување на состојбата со човечкиот капитал и поттикнување на развој на пазарот на труд), најголем дел од спроведените проекти се за техничка помош.

Забележителен недостаток е што во програмирањето на третата ИПА компонента – Регионален развој, од Оперативната програма е изоставена оската за Регионална конкурентост за целиот програмски период 2007-2011. Со ова, пропуштена е „златна прилика“ за вклучување на проекти за јакнење на конкурентноста, за кои е „гладно“ македонското стопанство, имајќи во предвид дека баш намената на оваа компонента е зајакнување на македонската економија, особено развојот на малите и средни претпријатија¹³.

Исклучително значаен дел во процесот на програмирање се однесува на капацитетот за вклучување на партнерства. Конкретно, при подготвувањето на програмските документи во Република Македонија **не се вклучуваат различните страни (субјекти) кои имаат интереси во одредена област.** Тоа неизбежно води кон **недостаток на сопственост** врз програмите, што многу често претставува типична карактеристика за Македонија. Самиот концепт на партнерство („партнеринг“) меѓу разнородните сектори –

¹⁰Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2011-2013, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_fyrom_2011_2013_en.pdf

¹¹ Горѓиевски Мате, Станковиќ Мила, 2012 во „Користење на фондовите на ЕУ во Република Македонија: Ефикасност, влијание и апсорпциони капацитети – збирка на студии“

¹² http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/highlight/20111207_ipa_final_en.pdf

¹³ Горѓиевски Мате, Станковиќ Мила, 2012 во „Користење на фондовите на ЕУ во Република Македонија: Ефикасност, влијание и апсорпциони капацитети – збирка на студии“, стр 31

јавен, приватен, граѓански – во општеството е многу малку познат, затоа и ретко применуван, како на централно, така и на локално ниво, а особено на формален начин.¹⁴

Пречка за успешно програмирање претставуваат и големите недостатоци во **меѓуминистерската координација**.¹⁵

3. Спроведување

Искуствата на членките на ЕУ во нивниот претпристапен период укажуваат на проблеми во спроведувањето на проектите по нивното одобрување, па затоа и таа фаза бара посебно внимание од страна на националните власти. Спроведувањето на проекти, и стандардните оперативни надлежности на Владата на Република Македонија им се делегирани на имплементациските тела и на јавни интермедиерни тела. Деталните анализи по компоненти покажаа дека недоволните капацитети во одделните институции одговорни по ИПА компоненти претставуваат пречка во спроведувањето на засебните програми.

Така, во однос на Компонентата за прекугранична соработка Министерството за локална самоуправа, како координатор и Оперативна структура (ОС) за оваа компонента има недоволно капацитети.¹⁶ Особено низок е капацитетот за подготовка и спроведување на проекти на општините.¹⁷ Ова се должи на фактот што (а) општините немаат доволно вработени лица, (б) немаат конкретен тим или единица која ќе работи на фондовите од ИПА и (в) имаат финансиски ограничувања, поради кои не можат да вклучат консултанти за пишување и имплементирање на проектите.¹⁸ **Недостатокот на капацитет на општините** меѓутоа до одредена мера **може да се зголеми преку интензивирање на партнерството со невладините организации и бизнис асоцијации**.¹⁹ Конкретно за реализација на проекти од втората ИПА компонента, граѓанските организации покажуваат и интерес и успех во пронаоѓањето на прекугранични партнери за апсорпција на фондовите од ИПА.

Недостатокот на административни капацитети може да биде закана за успешно спроведување на програмите и во другите компоненти. Ова е нагласено за четвртата компонента,²⁰ како и за клучните институции за спроведување на петтата компонента: Платежната агенција, како и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и

¹⁴Имено, во Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2011 беше истакнато дека „Обезбедувањето на активно учество на граѓанското општество во процесот на донесување одлуки претставува клучна цел определена со Пристапното партнерство. Иако во државата постои до определен степен вклучување на граѓанските (невладините) организации при определувањето на мерките на политиката и при пишувањето нови закони, сèуште постои голем простор за подобрување на спроведувањето на стратегијата и акциониот план на владата за соработка со граѓанските организации.“ (стр.16).

¹⁵ Европска комисија, Работен документ на службите на комисијата, Извештај за напредокот на Република Македонија за 2012, стр 63

¹⁶ Исени Дрилон, 2012 “Користење на фондовите на ЕУ во Република Македонија: Ефикасност, влијание и апсорпциони капацитети – збирка на студии“, стр. 24

¹⁷ Иако компонентата за прекугранична соработка може да ја користат општините, до сега само општина Битола има добиено проект во рамките на ИПА програмата за прекугранична соработка Македонија-Албанија 2007-2009 година.

¹⁸ Ibid стр. 19

¹⁹ Истакнато и во Програмскиот документ ИПА – Прекугранична соработка Македонија – Грција 2007-2012: http://www.sep.gov.mk/content/Dokumenti/EN/COMM_NATIVE_C_2008_7328_1_EN_ANNEXE.pdf

²⁰ Ibid. 59

руралниот развој, за кои е забележано дека “сè уште е причина за загриженост... и покрај ново регрутираниот кадар.”²¹

Пример 1: Бидејќи компонентата за регионален развој вклучува големи (инфраструктурни) проекти, подготовката и отпочнувањето на проектите трае уште подолго. На пример, кај проектот за изградба на Пречистителна станица за отпадни води (ПСОВ) во Прилеп, кој е сè уште во подготвителна фаза т.е. фаза на тендерирање, само фазата за подготовка и одобрување на Проектната апликација (Апликациона форма, физибилити студија и анализата на расходи и приходи) траеше 2 години. Оваа фаза беше финализирана со потпишување на Билатералната спогодба за кофинансирање на голем проект на 9 декември 2011 година.

Посебна е ситуацијата во делот на спроведувањето на проектите од Оперативната програма за регионален развој, каде една од најголемите пречки за полесна имплементација на програмата и апсорпција на фондовите од ИПА е недостатокот на техничка документација.²² Недостатокот на обучен стручен кадар е проблематичен особено за процесот на тендерирање и склучување на договори финансирани од ИПА, кој и онака е многу бирократски напорен и временски долг.²³

Пример 2: Во рамките Компонентата за развој на човечки ресурси, мерка 3.2 беше распишан повик за реализација на грант шема во јуни 2010 година за подорбување на потенцијалот за вработување на жените од етничките заедници во пазарот на труд. До ден денес сè уште нема резултати за одобрени проекти, и наспроти изнесените аргументи дека долгото времетраење е поради комплексните и долги процедури за консултација меѓу надлежните институции, во процесот на евалуација, не може да се согледаат оправдани причини за доцнењето на отпочнувањето на проекти.

4. Следење и оценување

Следењето и оценувањето на спроведувањето на проектите се наоѓа на почетен стадиум на развиеност. Покрај сè уште нецелосно воспоставениот систем за управување на информациите, повторно како причина се појавуваат недоволните специфични капацитети за следење и оценување. Ова е евидентно од анализата на поставените индикатори за евалуација. Во одредени проекти индикаторите се определени споредпроектните активности, а не според очекуваните програмски цели, или дефинираните индикатори од Оперативната програма. Таков пример е веќе имплементираниот проект за поддршка на вработување од четвртата ИПА компонента.²⁴

Во Извештајот за напредокот на Македонија за 2012 е истакнато дека секторските мониторинг комитети се среќаваат редовно. Значајно е да се истакне дека **вклученоста**

²¹ Европска комисија, Работен документ на службите на комисијата, Извештај за напредокот на Република Македонија за 2012, стр. 48

²² Техничката документација се состои, иако не е ограничена на: Проектна задача, Студија за предизводливост, Студија за изводливост, Анализа на расходи и приходи, Оценка на влијанието врз животната средина, Идејно решение, Главен дизајн, Тендерска документација (документација за јавна набавка), Финансиски договор (документација) итн.

²⁴ Таму индикаторите се поставени на бројот на спроведени обуки, бројот на посетители на обуки, и број на вклучени практиканти, а не на бројот на вработени лица како резултат на спроведените активности.

на граѓанскиот сектор во мониторинг комитетот се покажува дека **има позитивен ефект**, особено во насока на подобрување на перцепцијата на граѓанското општество за јавната администрација. При тоа, со цел подобро да се искористат потенцијалите и достапните ресурси во насока на подобрување на квалитетот на одделните проекти и целата програма, треба учеството на граѓанското општество да се унапреди. Поради ова, во престојната ИПА 2 регулатива се препорачува да се направат одредени измени. Конкретно, според сегашните правила на ИПА членовите на мониторинг комитетите се обврзуваат за доверливост. Проблемот е што од една страна се претставува граѓанскиот сектор во телото, а од друга страна овие претставници не може да споделат информации со граѓанскиот сектор. Тоа оневозможува построкурирано и артикулирано дејствување на граѓанскиот сектор во евалуацијата, а со тоа и во идното програмирање на претпристапната помош.

5. Финансиско раководење и контрола

Иако подобрен, вкупниот фонд на експерти по финансиско раководење и контрола во Македонија е сè уште недоволен, а во некои случаи нивните вештини не се сосема споредливи со меѓународните стандарди. За жал, и во овој поглед пристапот кон креирањето на капацитети страда од формализам, па иако „внатрешните единици за ревизија во поединечните министерства беа формално формирани, но им недостига доволно разбирање за целите и процедурите од ИПА.“²⁵ Клучен проблем претставува недостатокот на политичка волја за негово зајакнување. Ова е истакнато и во Сигма извештајот за 2012 во кој се посочува дека се додека постојат тенденциите да се доделуваат работни позиции во државната служба на помалку квалификувани партиски приврзаници на сметка на обучени професионалци, може да се очекува само мал напредок во областа на финансиско раководење и контрола.²⁶ Отсуството на политичка војла се рефлектира и во односот кон извештаите на Државниот завод за ревизија. Имено, иако ревизорските извештаи се сосема солидно подготвени, често се избегнуваат од страна на Собранието и Владата, особено кога откриваат злоупотреби кај јавните институции. Недвосмислена е потребата од воспоставување „формални механизми за соработка помеѓу ДЗР и Собранието, особено во врска со следењето на ревизорските извештаи“²⁷.

Ваквите механизми би требало да бидат вклучени во еден сеопфатен систем на финансиско раководење и контрола во тесна координација со надградбата на институционалните аранжмани во другите области на проектниот циклус.

Ефективност на искористените средства

Досегашните согледувања од студиите на случај за сите пет компоненти не понудија уверливи докази дека се постигнати целите на одделните пет компоненти. Конкретно, за првата компонента: констатираниот постигнат напредок во политичките критериуми

²⁵ Европска комисија, Работен документ на службите на комисијата, Извештај за напредокот на Република Македонија за 2012, стр 63

²⁶ Assesment, Republic of Macedonia 2012, Support for Improvement in Governance and Management, стр 5: http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/fYRoM_Assess_2012.pdf

²⁷ Европска комисија, Работен документ на службите на комисијата, Извештај за напредокот на Република Македонија за 2012, стр 86

(согледан преку извештаите на Европската комисија) не ги оправдува целосно досегашните континуирани вложувања во оваа компонента во однос на јакнењето на демократските институции.²⁸

Во делот на јакнењето на институциите за примена на *acquis*, очигледен е недостатокот на резултатите во поглед на спроведувањето. Оттаму, при програмирањето на оваа компонента во иднина ќе мора да се утврдат критичните точки и да се земат предвид научените лекции. Во поглед на ефективност на користењето на средствата за II компонента, и покрај тоа што не би можело да се генерализираат заклучоците од студијата на случај спроведена во рамките на ова истражување и на другите прекугранични програми, се согледува дека има почетни резултати во воспоставувањето мрежи и партнерства, но не може да се докаже напредок кон постигнување на целите на програмата. Во поглед на III компонента, каде што влијанието на вложеното всушност треба да има подолгорочни, но видливи импликации, за жал, сè уште не може да се зборува за ефекти, затоа што предвидените инвестиции не се реализирани, а голем дел на средствата се вложени во развој на техничка документација. За развојот на човечките ресурси – четвртата компонента на ИПА, исто така нема уверливи докази дека досега спроведувањето на програмите придонело за конкретни резултати, особено за најважната приоритетна оска – намалување на невработеноста. Се чини дека ќе биде неопходно да се рedefенираат индикаторите по кои се мери успехот на оваа програма, за воопшто да може да се утврди степенот на нејзината ефективност. Сегментарната анализа спроведена за V компонента укажува дека е неопходно да се внимава во оценките на оправданоста на ИПАРД инвестициите, што првенствено произлегува од потребата за утврдување на веродостојноста на податоците кои се собираат директно од самите ИПАРД корисници.

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

- **Ефикасноста** на користење на средствата од ИПА може да се оцени како **ниска**. Но, **вниманието треба да се сврти кон оценување на ефективност на користењето на** средствата од ИПА, односно нивното користење за определените приоритетни цели.
- Во отсуство на уверливи докази дека целите на одделните програми се постигнати (или дека е постигнат значителен напредок), ако се оценува **на ниво на ефективност, резултатите се уште пониски од што на ниво на ефикасноста** (нивото на искористување на средствата).
- Постои потреба од подготовка на методологии кои успехот на програмите за финансиска поддршка од ЕУ ќе го мерат според достигнувањето на предвидените стратешки цели и влијанието во областа во која се насочуваат интервенциите.

²⁸ Институт за европска политика, 2012, Анализа: Иста препорака, нова порака - Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2012 година под лупа, http://epi.org.mk/docs/analiza_-_zakluchoci_-_ocenki_po_kriteriumi_i_poglavja_pr_2012_mk_commentary_%D0%9C%D0%9A.pdf

- Нивото на транспарентност за користењето на фондовите на ЕУ, наместо да се зголемува, се намалува. Неопходно е **Владата да обезбеди структурирани, ажурирани и прегледни информации за користењето на фондовите на ЕУ** за пошироката јавност.
- **Стручниот и професионален кадар е клучен за успешно користење на фондовите на ЕУ.** Постојната политизација на администрацијата, при што не се води сметка за задржување и систематско изградување на кадар, сериозно го нагизува капацитетот за ефикасно искористување на фондовите на ИПА
- Во интерес на Владата е да поддржува **јавна дебата и дискусија** која се однесува на користењето на средствата од претпристапните фондови. Користењето на готова експертиза може да придонесе не само за да се подобри ефикасноста во планирањето и спроведувањето на расположливите средства, туку и за постигнување на подолгорочните стратешки цели.
- Потребно е поширока согласност за поставувањето на приоритетите на ИПА, со поголема улога **на Собранието** на Република Македонија
- Неопходно е да се обезбеди конзистентност на генералните и секторските стратешките документи, кои се сега дисперзирани и фрагментирани, како основа за програмирањето на фондовите на ЕУ во поддршка на националните приоритети. Треба да се надмине тенденцијата финансиската поддршка на ЕУ да се третира издвоено од пристапниот процес.
- **Принципот на партнерство**, вграден во користењето на структурните и кохезиските фондови не се применува во Република Македонија. Во подготвувањето на програмските документи и спроведувањето на помошта потребно е **значително да се зголеми вклученоста на заинтересираните страни**, на која не треба да се гледа како на наметната обврска, туку како алатка за подобро утврдување на потребите, целите и активностите на програмите и одделните проекти. Во овој контекст, конкретно се предлага Секретаријатот за европски прашања да отвори дијалог со граѓанскиот сектор за креирање модалитетити за учество во пристапниот процес и програмирањето и следењето на фондовите на ЕУ.
- Треба да се изгради **капацитет за генерирање на проекти**. Би можело да се разгледа како опција, проектите да се разграничуваат на големи и мали, каде подготовката на големите инвестициони проекти би ја презела одредена јавна институција. Дополнително, недостатокот на капацитети и експертиза за подготовка на проекти на јавните институции (особено општините) може да се надопolni преку соработка со невладиниот сектор, кој во ова поле веќе има генерирано знаење.

- И покрај тоа што добро насочената техничка помош дава резултати, континуираното превладување и пренасочување средства кон техничка помош во сите компоненти ја намалува ефективноста на користењето на средствата; затоа, оваа тенденција треба да престане.
- ИПА фондовите може да бидат добар **извор на средства за креирање на мерки** за еден од клучните проблеми во Р. Македонија – **невработеноста**. Потребно е да се напушти досегашната практика најголем дел од средства од компонентата за развој на човечки ресурси (IV) да се алоцираат на јакнење на институционални капацитети (за кое и онака има одделна ИПА компонента). Наместо тоа, овие средства треба да се насочат кон повеќе унапредени програми за развој на човечки капитал.
- Во изминатиот период македонските фирми воопшто не искористиле европски средства од програмите за конкурентност, а регионалната конкурентност е комплетно минимизирана во програмирањето на третата ИПА компонента. Треба да се покрене **поголема иницијативност и комуникација со бизнисот и стопанските комори** со цел да се обезбеди поголема информираност и можност за користење на грантови средства за подигање на конкурентноста.