



КРАТОК ПРЕГЛЕД НА ПОЛИТИКАТА

ИПА II – ПОВЕЌЕ СТРАТЕГИЈА И НАДЗОР

Автори:

Д-р Малинка Ристевска Јорданова,
Уредник и виш експерт

Александар Јовановски,
Помлад експерт

Институт за европска политика (EPI) - Скопје,
Антоние Грубишиќ 2/2,
1000 Скопје,
Република Македонија

contact@epi.org.mk
www.epi.org.mk

Отпочнување со ИПА II

Регулативата на ЕУ за ИПА II беше донесена на 11 март 2014 година и истата се применува од 1 јануари 2014 год¹. Правилата за спроведување поблиску се уредени во регулативата за спроведување, којашто беше донесена на 2 мај 2014 год².

ИПА II суштински не се разликува од ИПА I во смисла на своите цели и буџет. Следствено на тоа, таа соодветствува со реалноста на суштината и динамиката на процесот на проширување.

Општата цел на ИПА II е дефинирана како:

„ ...да се обезбеди помош за корисниците наведени во Анекс I во донесувањето и спроведувањето на политичките, институционалните, правните, административните, социјалните и економските реформи коишто се бараат од тие корисници за да бидат во согласност со вредностите на Унијата и постепено да се усогласат со правилата, стандардите, политиките и практиките на Унијата, а во насока на членство во истата“³.

ИПА II суштински не се разликува од ИПА I во смисла на своите цели и буџет.

Земји-корисници на ИПА II се: Албанија, Босна и Херцеговина, Исланд, Косово⁴, Црна Гора, Србија, Турција и Република Македонија.

¹ Регулативата (ЕУ) бр. 231/2014 од 11 март 2014 год. за воспоставување на инструментот за претпристапна помош (ИПА II). Иако беше донесена дури во март 2014 год., Регулативата е применлива од 1.1.2014 год.

² Регулатива за спроведување на Комисијата (ЕУ) бр. 447/2014 од 2 мај 2014 год. за конкретните правила за спроведување на Регулативата (ЕУ) бр. 231/2014 на Европскиот парламент и Советот за воспоставување на инструментот за претпристапна помош (ИПА II).

³ Чл. 1 од Регулативата за ИПА II.

⁴ Оваа одредница не го прејудуира ставот за статусот и е во согласност со Резолуцијата на Советот за безбедност на Обединетите нации бр. 1244/1999 и Мислењето на Меѓународниот суд на правдата за прогласувањето на независност на Косово.

Во отсуство на поголема промена во обезбедувањето помош за земјите-кандидати, се наведува дека „претпристапната помош ќе биде потесно поврзана со приоритетите на проширувањето и ќе се заснова врз постратешки пристап и пристап повеќе ориентиран кон резултати, целејќи кон клучните реформи во земјите од пакетот за проширување“⁵.

Претпристапната помош ќе биде потесно поврзана со приоритетите на проширувањето и ќе се заснова врз постратешки пристап и пристап повеќе ориентиран кон резултати, целејќи кон клучните реформи во земјите од пакетот за проширување.

Клучни промени што ги воведува ИПА II:

- Области на политики, наместо компоненти;
- Секторски пристап, заснован врз конвергенцијата со националните стратегии;
- Поголем фокус врз стратешкото повеќегодишно програмирање;
- Насоченост кон резултати/успешност;
- Поголема флексибилност – можна пренамена на финансиски средства во зависност од успешноста;
- Поедноставена постапка за пренос на управувањето.

Фокусот на ИПА и понатаму останува да биде „врз општите прашања на социо-економски развој и добро владеење, наместо атакување на честопати сложените и помалку очигледни технички барања на законодавството на ЕУ“⁶.

Новиот пристап на ИПА бара висок степен на усогласеност со клучните реформски приоритети (фокусирање врз областите демократија и владеење на правото) согласно утврденото во Стратегијата за

⁵ Извештај на Комисијата до Европскиот парламент, Советот и Европскиот економско-социјален комитет, Годишен извештај за 2013 година за финансиската помош за проширување (ИПА, ФАРЕ, КАРДС, Претпристапен инструмент за Турција, Инструмент за транзиција), Брисел, 30.9.2014 год. КОМ(2014) 610 финален, {SWD(2014) 287 финален}.

⁶ Koeth, W., The New Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II): Less Accession, More Assistance? Европски институт за јавна администрација, Работен документ 2014/W/01.

проширување на ЕУ 2014-2015 год. Исто така, ИПА II прави силна корелација со двата клучни стратешки документа коишто имаат непосредно влијание врз реформските процеси во регионот – Агендата Европа 2020⁷ и Стратегијата за Југоисточна Европа 2020⁸.

Финансиско портфолио

За периодот 2007-2013 год., ИПА располагаше со буџет од околу 11,5 милијарди евра. Буџетот за ИПА II е речиси идентичен – 11,7 милијарди евра за периодот 2014-2020 год⁹.

Распределбата на средствата за периодот 2014-2020 год. по земја-корисник е дадена во табела 1.

Табела 1: Распределба на средства во рамките на ИПА II по земја-корисник и по година/години (изразено во милиони евра)

	2014	2015	2016	2017	2018-2020	Вкупно 2014-2020
Албанија	83,7	86,9	89,7	92,9	296,3	649,5
Босна и Херцеговина ¹⁰						
Косово*	83,8	85,9	88,7	91,9	295,3	645,6
Македонија	85,7	88,9	91,6	94,9	303,1	664,2
Црна Гора	39,5	35,6	37,5	39,6	118,5	270,7
Србија	195,1	201,4	207,9	215,4	688,2	1508
Турција	620,4	626,4	630,8	636,4	1.940,00	4.454,00
Вкупно						8.192,00

Извор: Индикативни стратешки документи за земјите-корисници, донесени во август 2014 год.

* Оваа одредница не го прејудуира ставот за статусот и е во согласност со Резолуцијата на Советот за безбедност на Обединетите нации бр. 1244/1999 и Мислењето на Меѓународниот суд на правдата за прогласувањето на независност на Косово.

⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

⁸ <http://www.rcc.int/pubs/20/south-east-europe-2020-strategy>

⁹ 11 698 668 000 ЕУР според тековните цени, согласно Регулативата за ИПА II.

¹⁰ Индикативниот национален стратешки документ за Босна и Херцеговина сè уште не е усвоен.

Финансиските средства за хоризонталната мултикорисничка програма (регионална програма) се распределени согласно прикажаното во табела 2.

Табела 2: Распределба на средства во рамките на ИПА II за мултикорисничката програма по година/години (изразено во милиони евра)

	2014	2015	2016	2017	2018-20	Вкупно 2014-20
A. Хоризонтална помош	152	122,5	136,5	115,5	395,5	922
ТАИЕХ и Статистика	20	21	20	21	59	141
Советодавни функции на меѓународни организации	49	40	25	32	91	237
Граѓанско општество и медиуми	25	5	30	5	60	125
„Еразмо +“, вклучувајќи ја и младинската димензија	33	34	35	35	110	247
Хоризонтални мерки	25	22,5	26,5	22,5	75,5	172
Б. Регионални структури и мрежи	9	27	31	10	57,5	134,5
В. Регионална инвестициска помош*	158,1	181,9	177,9	216,3	772,8	1506,9
WBIF (Инвестициска рамка за западен Балкан), EDIF (Фонд за развој на претпријатијата и иновации за Западен Балкан), GGF („Green for Growth“) и други компатибилни инструменти	148,1	91,9	177,9	216,3	772,8	1406,9
Регионална програма за домување (RHP)	10	90	0	0	0	100
Г. Територијална соработка	28,9	33,6	44,6	68,6	219,5	395,2
ВКУПНО	348	365	390	410,4	1445,3	2958,6

Извор: Индикативен стратешки документ за земјите (2014-2020 год.), донесен на 30.6.2014 год.

Области на политики и секторски пристап

Со ИПА II се напуштаат петте компоненти од претходната генерација на ИПА (ИПА 2007 – 2013), со што на земјите-корисници на ИПА им се дава подеднаков пристап до целата содржина на ИПА, независно

од нивниот статус. Наместо компоненти, помошта ќе се насочува кон следните области на политики:

- а)** Реформи при подготовката за членство во Европската Унија и соодветно градење на капацитети и институции;
- б)** Социо-економски и регионален развој;
- в)** Вработување, социјални политики, образование, унапредување на родовата еднаквост и развивање човечки ресурси;
- г)** Земјоделство и рурален развој;
- д)** Регионална и територијална соработка.

Клучните критериуми за дефинирање на еден сектор се:

- Релевантност за агендата за пристапување кон ЕУ и/или за социо-економскиот развој на земјата,
- Доволно широк за да се смета за важен за процесот на пристапување кон членство, придружен со мерливи показатели на успех, но и доволно тесен за да обезбеди институционална кохеренција,
- Јасна институционална рамка, институционално управување и овластување – во идеален случај, секторот би имал само едно управувачко тело,
- Јасна поврзаност со националниот буџетски процес.

Индикативните сектори за секоја област на политики се дадени во табела 3¹¹.

Табела 3: Индикативен список со сектори за секоја област на политики

Област на политики	Сектор
а) Реформи при подготовката за членство во Европската Унија и соодветно градење на капацитети и институции;	- Реформа на јавната администрација - Управување со јавните финансии - Правда и внатрешни работи - Човекови права и малцинства
б) Социо-економски и регионален развој;	- Транспорт - Енергетика - Животна средина - Развој на приватниот сектор - Конкурентност и иновации
в) Вработување, социјални политики, образование, унапредување на родовата еднаквост и развивање човечки ресурси;	- Образование и развој на човечки ресурси - Пазар на труд и вработување - Социјални политики
г) Земјоделство и рурален развој;	- Земјоделство - Рурален развој
д) Регионална и територијална соработка.	- Регионална соработка - Територијална соработка

¹¹ Секторите се индикативни и се разликуваат од еден до друг корисник.

На следната табела е прикажана распределбата на финансиските средства за секоја област на политики за сите земји-корисници на ИПА.

Табела 4: Распределба на средства во рамките на ИПА II по област на политики (изразено во милиони евра)

	а. Реформи при подготовката за членство во Европската Унија и соодветно градење на капацитети и институции	б. Социо-економски и регионален развој	в. Вработување, социјални политики, образование, унапредување на родовата еднаквост и развивање човечки ресурси	г. Земјоделство и рурален развој	ВКУПНО 2014-2020
Албанија	320,5	168,0	69,0	92,0	649,4
Косово*	236,6	235,0	94,2	79,7	645,5
Македонија	205,9	298,8	53,2	106,3	664,2
Црна Гора	99,2	90,8	28,1	52,4	270,5
Србија	543,0	565,0	190,0	210,0	1.508,0
Турција	1.581,4	1.525,3	1.525,3	912,2	4.453,9
Вкупно	2986,6	2882,9	1959,8	1452,6	8191,5

Извор: Стратегиските документи за наведените земји

Секторскиот пристап подразбира групирање на помошта на ЕУ околу еден помал број стратешки сектори коишто беа заеднички дефинирани од страна на ЕУ и корисникот, при што националните секторски стратегии ќе служат како главна насока за програмирањето¹².

Секторскиот пристап има за цел да доведе до подобра усогласеност на стратегиите на ЕУ со националните стратегии и повисок степен на сопствеништво на корисникот. Начелото на сопствеништво е круцијално за добивање значителни резултати коишто не само ќе исполнуваат одредени зацртани конкретни непосредни резултати (аутпути), туку и ќе извршат вистинско влијание врз земјата (поради нивната општа прифатеност и соодветна примена).

* Оваа одредница не го прејудира ставот за статусот и е во согласност со Резолуцијата на Советот за безбедност на Обединетите нации бр. 1244/1999 и Мислењето на Меѓународниот суд на правдата за прогласувањето на независност на Косово.

¹² Официјална дефиниција на ЕК за секторскиот пристап – documents/europeaid_admin_guidelines_support_to_sector_prog_sep07_short_en.pdf

Еден од клучните наоди на процената спроведена од Европската комисија е дека „одржливоста на резултатите и влијанијата што ги постигнала ИПА зависи од политичките приоритети на национално ниво“ и дека „влијанието е намалено онаму каде што има ниско ниво на сопствеништво врз предложените реформи“¹³. Како резултат на тоа, националното сопствеништво е еден од главните камен-темелници на ИПА II, со коешто се бара висок степен на конвергенција помеѓу националните приоритети и агендата на ЕУ. Еден од главните аргументи е дека земјите-корисници го гледаат пристапувањето кон членство во ЕУ како национален стратешки приоритет и дека сите мерки насочени кон исполнувањето на одредниците на ЕУ треба по автоматизам да се постават за национални стратешки приоритети. Но тоа би претставувало предизвик, особено имајќи ги предвид приоритетните сектори демократија и владеење на правото, каде за некои почувствителни прашања, политичките приоритети може да се оддалечуваат од целите на помошта од ИПА.

Кон крајот на ИПА I, во соработка со националните чинители и чинителите од ЕУ, Комисијата увиде дека претходно замислената методологија за спроведување на ИПА преку индивидуални проекти кои ќе опфаќаат цел дијапазон на фрагментарни приоритети не ги даваше очекуваните резултати преку фокусирање на понепосредните резултати (аутпути) (пр. воспоставување електронски систем за управување со предмети во судовите), наместо исполнување на целите на политиката (пр. подобро функционирање на правосудниот систем преку намалување на заостатокот на судски предмети како резултат на системот за управување со предмети)¹⁴. Недоволната поврзаност со документите за националните политики се сметаше за голем недостаток. Еден од главните предизвици за ИПА II ќе биде да се надмине овој недостаток преку воспоставување на посилни врски помеѓу стратешкото планирање, спроведувањето на ИПА и, што е најважно, достигнувањето на висок степен на влијание на исходот на реформските процеси.

Анализата на Комисијата покажа дека „повеќето проекти адресирале конкретни проблеми и биле подготвени од мали групи на специјалисти во рамките на владините институции, што честопати резултирало со низок степен на институционално сопствеништво, бидејќи се правеле малку напори за да се вклучи пошироката стручна заедница и да се покаже

¹³ ИПА – меѓупериодиска евалуација и мета евалуација на помошта од ИПА, Есогус, септември 2013 год.

¹⁴ Документи за насоки на Генералниот директорат за проширување: „Секторски пристап кон претпристапната помош“, 18/01/2013 год., реф. Ares(2013)65573.

релевантноста на проектите за агендите на националните политики¹⁵. На тој начин, начелото на партнерство ќе прерасне во клучен фактор за успешно програмирање и спроведување на ИПА II.

Заедничката стратешка рамка ќе биде стратегискиот програмски документ на ЕУ за инструментот во целина и за сите засегнати земји. Националниот стратегиски документ (I) е клучен повеќегодишен документ каде обопштено се објаснува како земјата-корисник ќе ја користи финансиската помош за да ги адресираат политичките приоритети на стратегијата за проширување. Програмите ќе се развиваат по донесувањето на стратегиските документи за земјата. На сличен начин стратегискиот документ за земјите (MCSP) ги дефинира приоритетите и условите за исполнување на резултатите на регионално ниво за мултикорисничките програми и за програмите за територијална соработка.

Самиот национален стратегиски документ содржи и првични годишни распределби на финансиски средства и ќе остане да важи до 2020 година (со само една меѓупериодиска процена во 2017 год.). Затоа, прашањето на програмирање и донесување висококвалитетни секторски програми ќе има директен ефект врз крајната апсорпција на доделени средства.

Согласно новата регулатива, националниот стратегиски документ (CSP) е изготвен за да даде преглед на клучните области каде се неопходни значителни подобрувања за да се подготви земјата за членство. Овие документи служат „за да се дефинираат целите поврзани со помошта, пристапот за нивно исполнување, како и алатките и показателите за мерење на напредокот и достигнувањата“¹⁶.

Регулативата за ИПА II јасно става на знаење дека напредокот ќе се оценува согласно претходно утврдени показатели. Врз основа на тој напредок, ЕК ќе има овластување да изврши пренамена на финансиски средства помеѓу различни програми, како и помеѓу различни корисници на ИПА.

Нов пристап кон пренесувањето на управувањето на корисниците

Од страната на Комисијата, управувањето со помошта за поранешните компоненти ќе се интегрира (пренасочи) преку Генералниот директорат за проширување. Ова решение ќе се применува до некоја од подоцнежните

¹⁵ Исто.

¹⁶ Исто.

фази од процесот на пристапување кон членство, кога ќе се вклучат и односните генерални директорати (како што земјата-кандидат ќе се приближува до самото членство).

Во ИПА I, преносот на управувањето со претпристапните фондови се гледаше како подготовка на земјите-кандидати за спроведување на механизмите што се бараат за сите земји-членки за управување со фондови на ЕУ, особено за компонентите III-V, од коишто се отсликуваа инструментите на структурната и кохезиската политика, како и на Заедничката земјоделска политика.

Пристапот на ИПА II кон управувањето со финансиската помош е опишан како

„попрогресивен, етапен пристап“ со „помалку процеси за акредитација и пренос на управувачките овластувања“, а со цел значително „намалување на трошоците и товарот за координација што произлегуваат од земјите-корисници“¹⁷.

Фактот што „не само што беа олабавени критериумите за земјите-кандидати, туку и другите правила за спроведување беа усогласени со правилата што важат во земјите во развој, на тој начин напуштајќи ја методологијата што се користеше во минатото: се чини дека подготовката на земјите-кандидати за финансиско управување со структурните фондови на ЕУ по нивното приклучување не е приоритет на регулативата за ИПА II“¹⁸.

Приоритетите утврдени во Националниот стратешки документ не е предвидено да се менуваат низ годините (освен ако не се измени законодавството на ЕУ).

Годишното програмирање (што беше случај Компонента I од ИПА I) треба да се замени со повеќегодишно програмирање

¹⁷ Предлог за регулатива за Инструментот за претпристапна помош (ИПА II) од 7.12.2011 год. [КОМ] (2011) 838 финален.

¹⁸ Koeth, W., The New Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II): Less Accession, More Assistance? Европски институт за јавна администрација, Работен документ 2014/W/01.

Зголемена улога на националните парламенти – промена на парадигмата во однос на надзорот

ИПА II става поголем акцент врз начелото на партнерство и улогата на парламентите.

Регулативата ја обврзува Комисијата „во принцип, да дејствува во партнерство со корисниците во подготовката, спроведувањето и мониторингот на помошта“, појаснувајќи дека партнерството треба да ги вклучува:

„онаму каде што е соодветно, надлежните национални и локалните, како и невладините организации“. Дополнително, Комисијата треба да ја охрабрува и „координацијата помеѓу релевантните чинители“. Исто така, и невладините организации може да бидат директни корисници на помошта¹⁹.

Кога ќе се прочитаат овие одредби заедно со одредбите од Начелото на сопствеништво од Регулативата за спроведување на ИПА II²⁰, јасно е дека особено се охрабрува партнерството помеѓу корисниците на национално ниво.

Регулативата за ИПА II изречно го охрабрува парламентарниот надзор во земјите-корисници²¹.

Генерално, парламентите во регионот имаат воспоставено доволно механизми за спроведување на нивните надлежности за надзор над користењето на фондовите на ЕУ. Меѓутоа, потенцијалот на постојните механизми не е истражен во целост и поради тоа парламентарниот надзор над Владата во однос на програмите за финансирање од ЕУ е слаб, неструктуриран и спорадичен.

¹⁹ Чл. 4, ст. 6 од регулативата за ИПА II.

²⁰ Чл. 4 од Регулативата за спроведување на ИПА II.

²¹ Регулатива за ИПА II, преамбула, стр. 5.

Затоа, националните парламенти (особено парламентарните комисии за европски прашања) ќе играат клучна улога во програмирањето и мониторингот на ИПА II, со цел постигнување „локално“ сопствеништво и овозможување ефективен надзор над апсорпцијата на фондовите на ЕУ.

Во повеќето национални парламенти на ниво на Европската унија, парламентарните комисии за европски прашања имаат централна улога во обезбедувањето на постапката за надзор. Меѓутоа, во зависност од воспоставените парламентарни практики, голем број парламентарни секторски комисии исто така учествуваат во процесот за надзор.

Практиките во земјите-корисници на ИПА покажуваат недостиг на вклученост на парламентите во речиси сите фази на спроведувањето на ИПА, вклучително и во нејзиното програмирање. Оваа можност беше пропуштена во периодот 2013-2014 год., кога се подготвуваа националните стратегиски документи.

„Во согласност со начелата на партиципативната демократија, Комисијата треба да го охрабрува парламентарниот надзор во секоја земја-корисник наведена во Анекс I над помошта дадена на тој корисник.“

Во 2013 год., Собранието на Македонија даде позитивен пример кога ја одржа првата сеопфатна собраниска надзорна расправа за користењето на средствата од ИПА. Меѓутоа беше пропуштена можноста за извршување поголемо влијание врз процесот на програмирање на ИПА II преку Индикативниот национален стратегиски документ 2014-2020. Организациите од невладиниот сектор дадоа позитивен пример преку обезбедување на структурирани влезни ресурси (инпут) за Националниот стратегиски документ²².

²² Мрежата составена од следните организации: Еко-свест, Институт за Европска политика, Аналитика Тинк Тенк, Македонски центар за европска обука, Зенит, Фронт 24/12 и Центар за граѓански комуникации, организираше настан на кој зедоа учество над 100 невладини организации и дадоа свој инпут за Националниот стратегиски документ.

Опции за политики за парламентите

Врз основа на лекциите научно со претходниот ИПА I (2007–2013 год.), еве неколку чекори што националните парламенти на корисниците на ИПА може да ги преземат за подобрување на нивниот надзор над ИПА II²³:

- Да бараат од националните тела задолжени за ИПА да доставуваат структурирани извештаи на редовна основа во врска со спроведувањето на секоја секторска политика, вклучително и извештај за исполнувањето на показателите на успех наведени во прилог на секој национален стратегиски документ за ИПА II; овие извештаи треба исто така да содржат информации и за сключените договори;
- Да се вклучат во дискусијата за стратешките прашања во врска со фондовите на ЕУ, особено за приоритетите на секоја секторска политика – размислување за секторските стратегиски документи согласно утврденото со националните стратегиски документи.
- Суштински да придонесуваат за спроведувањето начелото на сопствеништво и партнерство за време на имплементацијата на финансиските средства во рамките на ИПА и вклучување на чинителите во програмирањето и имплементацијата на ИПА;
- Да одржуваат јавни расправи за ИПА, вклучително и тематски јавни расправи за секоја област на политика/сектор;
- Зголемување на степенот на учество на чинителите преку вклучување на организациите од невладиниот сектор, академската и деловната заедница, стопанската комора, професионалните здруженија итн.;
- Зајакнување на улогата на парламентарните комисии за финансирање и буџет, кои исто така треба да имаат увид во обезбедувањето на кофинансирање за ИПА II од државниот буџет;
- Зголемување на административните капацитети на персоналот што работи на ИПА;
- Развивање на регионална платформа за мониторинг на ИПА, придонесувајќи за подобрен надзор и споделување на најдобри практики.

Националните парламенти (особено парламентарните комисии за европски прашања) ќе имаат играат клучна улога во програмирањето и мониторингот на ИПА II – со цел постигнување „локално“ сопствеништво.

²³ Подетална презентација и објаснување може да се најде во: Инструмент за претпристапна помош и парламентарен надзор над истиот, Прирачник за пратеници и парламентарни служби, Вестминстер Фондација за Демократија, октомври 2013 год.

Оваа публикација е направена со поддршка од страна
на Вестминстер Фондацијата за Демократија