



Институт за европска политика – Скопје
Instituti për politikë evropiane - Shkup
European Policy Institute - Skopje

СТУДИЈА

ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ПАРЛАМЕНТАРНАТА КОНТРОЛА ВРЗ КОРИСТЕЊЕТО НА ФОНДОВИТЕ НА ЕУ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

М-р. Александар Јованоски
Скопје, Февруари 2013



Содржина

ВОВЕД.....	5
МЕТОДОЛОГИЈА И ПЛАН НА ИСТРАЖУВАЊЕ.....	6
Цели на истражувањето и методологија	6
Мониторинг на користењето на фондовите на ЕУ од страна на земјите-членки на ЕУ.....	8
Студија на случај – Република Словенија.....	9
Улогата на Комисијата за контрола на јавните финансии во спроведување на контролата врз користењето на фондовите на ЕУ.....	9
Комисијата за европски прашања.....	12
Студија на случај – Република Бугарија.....	14
Контрола над фондовите на ЕУ во Националното собрание на Република Бугарија.....	14
Студија на случај – Република Хрватска	26
Хрватска и Инструментот за претпристапна помош.....	26
Улога на Комисијата за евроинтеграции.....	29
Систем за парламентарна контрола врз користењето на фондовите на ЕУ во Република Македонија..	32
Транспарентност	32
Без улога во планирањето.....	33
Механизми за известување – Владата не ги почитува обврските.....	33
Комисија за европски прашања и Национален совет за евроинтеграции.....	36
Други контролни механизми.....	39
Ефикасна контрола на јавните финансии – предуслов за контрола на фондовите на ЕУ	40
Административен капацитет на Собранието за анализа на користењето на фондовите на ЕУ.....	43
Заклучок и политички опции.....	44



Издавач:

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

Превод: Билјана Јасмак
Сунчица Мановска

Лектор: Лидија Тантуровска

Уредник: Др. Малинка Ристевска Јорданова



This study was developed with a grant from the European Fund for the Balkans. The content of this document is the sole responsibility of the authors and in no way reflects the views of the European Fund for the Balkans.

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

ЈОВАНОСКИ, Александар
Зајакнување на парламентарната контрола врз користењето на
фондовите на ЕУ во Република Македонија : студија / Александар
Јованоски. - Скопје : Институт за европска политика (ЕПИ), 2013. -
48, 43, 47 стр. ; 28 см

Текст на мак., англ. и алб. јазик. - Фусноти кон текстот. - Содржи и:
Enhancing parliamentary scrutiny over the use of EU funds in the
Republic of Macedonia : policy study / Aleksandar Jovanoski ;
Përforcimi i kontrollit parlamentar mbi shfrytëzimin e fondeve të
BE-së në Maqedoni : studim politikash

ВОВЕД

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 2007-2013.¹ Според последниот Годишен извештај за спроведување на финансиска помош за проширување за 2011 година, објавен во декември, 2012 година, Македонија имаше едно од најниските нивоа на спроведување на фондовите на ИПА за периодот 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). Освен тоа, Стратегијата на ЕУ за проширување од 2011 година ги повикува земјите кандидати да ги насочат активностите и да го подобрат извршувањето со фокус кон „клучните области на реформската агенда на земјите корисници со помош на ИПА фондовите.“²

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.

Прашањето за ефикасно користење на фондовите на ЕУ е покренато во Собранието на Република Македонија. Меѓутоа, ефикасната улога на Собранието во контролата на фондовите на ЕУ е симболична во оваа фаза на процесот. Недостасува синтетизирана и редовна презентација на апсорпцијата на ЕУ фондовите од страна на Владата до Собранието. Во пракса, квалитетот на донесување одлуки за ова прашање е на ниско ниво и главно зависи од волјата на Владата за споделување информации и обезбедување на сеопфатна дискусија. 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 учесници во следење на фондовите на ЕУ. Тековните трендови на ниво на ЕУ налагаат поголема вклученост на националните собранија (како што е назначено со промените воведени со Договорот од Лисабон во 2009 година), организациите на граѓанското општество, академиите, професионалните здруженија, синдикати и др.

Зголемениот интерес на пратениците, граѓанското општество и медиумите, од една страна, и недостатокот на синтетизирани, структурирани и редовни информации за користењето на

¹http://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/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf

фондовите на ЕУ, од друга страна, го поттикна Институтот за европска политика (ЕПИ) да воведи Програма за следење на фондовите на ЕУ (ИПА монитор) во 2012 година. Програмата функционира како редовна повеќегодишна активност на Институтот.

Во рамките на оваа Програма ЕПИ го спроведе Проектот ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ПАРЛАМЕНТАРНАТА КОНТРОЛА ВРЗ КОРИСТЕЊЕТО НА ФОНДОВИТЕ НА ЕУ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, поддржан од Програмата 2012 „Think and link“ на Европскиот фонд за Балканот

Цели на истражувањето се:

- **Да обезбеди докази за најдобрите практики на ЕУ за парламентарна контрола врз користењето на фондовите на ЕУ, со фокус на новите земји-членки (Бугарија и Словенија) и Хрватска како земја пристапничка;**
- **Да ги идентификува постојните разлики и пречки кои ја спречуваат ефикасната контрола од страна на Македонското собрание врз користењето на фондовите на ЕУ;**
- **Да изврши проценка на изводливоста за воспоставување на ефикасни механизми за мониторинг на фондовите на ЕУ од страна на Собранието.**

МЕТОДОЛОГИЈА И ПЛАН НА ИСТРАЖУВАЊЕ

Цели на истражувањето и методологија

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

И покрај достапноста на академска литература за надзорниот капацитет на собранијата во пристапниот процес, прашањето за парламентарен надзор и улогата на Собранието во контролата на фондовите на ЕУ е ограничено. Ова детално истражување нуди основни информации базирани на докази собрани преку анализа на студиите на случаи. Според тоа, во смисла на придонес во областа на фондовите на ЕУ во Република Македонија, оваа студија на политиката обезбедува оригинално истражување и придонес кон оваа проблематика. Заклучоците и опции на политиката нудат гледишта за поединечни модели идентификувани во текот на студиите на случаи.

Анализата на дискусиите за користење на фондовите на ЕУ во македонскиот парламент беше спроведена во: специјализираните тела за европски прашања (Комисија за европски прашања, Националниот Совет за евроинтеграции); други комисији (Комисија за финансирање и буџет). Беше применет Методот анализа на содржина. Временската рамка на истражувањето се изминатите четири години 2009-2012. Секундарните извори се состоеја од извештаи доставени од страна на Секретаријат за европски прашања (СЕП) и службени записници на Комисиите. На неколкуте писмени барања доставени до СЕП за разговори немаше никаков одговор.

Во однос на дадените студии на случаи, се користеа структурните интервјуа/разговори со пратениците, парламентарниот персонал и претставници на Владата за собирање на примарни податоци. Со цел да се утврдат најдобрите практики на ниво на ЕУ се користеше компаративниот метод, насочен кон три студии на случаи (Словенија, Бугарија и Хрватска). Методот на истражување беше насочен кон идентификација и собирање на примарни извори преку разговори со претставници од парламентите.

Во однос на истражувањето на студиите на случаи, Хрватска беше избрана врз основа на аналогноста на парламентарниот и политичкиот систем, сличните искуства во управувањето и спроведувањето на ИПА (квалификувана за спроведување на сите пет компоненти на ИПА) и искуството во затворање на пристапните преговори и подготовка за членство во ЕУ. Освен тоа, Бугарија беше избрана заради единствениот парламентарен модел за контрола на фондовите на ЕУ. Од 2009, Бугарија го прошири обемот на Комисијата за европски прашања со контрола на европските фондови. Обезбедени се детални информации за функционирање на системот за контрола. На крајот, Словенија, исто така, има единствен систем за контрола на фондовите на ЕУ. Одговорно тело за таа цел е Комисијата за контрола на јавните финансии.

Од гледна точка на методологијата, се поставуваа отворени прашања, со што учесниците имаа можност да дадат детални информации за прашањето поврзано со контрола на фондовите на ЕУ. Разговорот траеше 40 минути.³

На крајот, врз основа на утврдените најдобри практики на целните земји, утврдените разлики во практиките на Македонскиот парламент, како и утврдената изводливост за воведување на ефикасни механизми за следење, се подготви соодветен збир на опции на политиката.

³ Анекс 1 – Список на прашања

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

Според Извештајот на КОСАК за парламентарна контрола, 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.⁴ Во поголемиот број случаи специјализираните комисиии за европски прашања се одговорни за контрола; меѓутоа, во некои парламенти, комисиите одговорни за финансирање и буџет имаат главна улога.

Во поголемиот број национални парламенти на ниво на Европската унија, комисиите за европски прашања имаат централна улога во обезбедување на контролната постапка. Меѓутоа, во зависност од утврдените парламентарни практики, одреден број парламентарни секторски комисиии, исто така, учествуваат во контролниот процес со обезбедување на специјализирани препораки на комисиите за европски прашања во раните фази на донесувањето одлуки на ЕУ.

Според извештајот на КОСАК, огромен број на национални парламенти ги следат финансиските програми на ЕУ. Всушност, надзорната постапката е многу слична на контролата на сите други законодавни предлози на Европската комисија. Во секој случај, „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“.⁵ Скоро сите национални парламенти на земјите-членки на ЕУ ја проучуваат повеќегодишната финансиска рамка со која се утврдуваат горните граници на трошење за секоја категорија на трошоците на ЕУ.

Во поголемиот број национални парламенти на ниво на Европската унија, Комисијата за европски прашања има централна улога во обезбедување на контролната постапка, со некои исклучоци каде предметната комисија одговорна за финансии или буџет презема одговорност врз контролата.

Заради обемните финансиски импликации, неколку национални парламенти отворија постапка за разгледување на повеќегодишната финансиска рамка на пленарна седница. Суштината на парламентарната контрола врз годишниот буџет на ЕУ, како што е наведено во извештајот на КОСАК, е гаранција за ефикасно и ефективно трошење на фондовите. Општо земено, главна улога презема Комисијата за европски прашања, со некои отстапки, при што надлежната комисија одговорна за финансии или буџет презема одговорност за контролата.

⁴ Конференција на Заедницата и Комисиите за европски прашања на Парламентите на Европската унија (КОСАК), <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

⁵ <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>, стр. 43.

Студија на случај – Република Словенија

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

Комисијата за контрола на јавните финансии е една од петте постојани собраниски комисии во Словенечкото собрание, што значи дека мора да се основа во секој собраниски мандат. Со Комисијата раководат пратеничките групи на опозицијата, кои исто така имаат мнозинство членови.

Комисијата за контрола на јавните финансии го следи спроведувањето на буџетите од државниот буџет и финансиските планови на поединечни државни агенции во смисла на законитост, цел и ефикасност на трошењето, како и прецизноста на нивните финансиски извештаи врз основа на извештаите на Судот на ревизори, вклучено и спроведувањето на фондовите на ЕУ

Општо земено, во Република Словенија, контролата на јавните финансии (вклучено и контрола врз фондовите на ЕУ) ја спроведува Судот на ревизори, внатрешните ревизии и внатрешната 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 од државниот буџет и финансиските планови на поединечни државни агенции во смисла на законитост, 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 израмнување на нивните сметки и го контролираат планираното користење на средствата распределени од државните буџети, вклучено и фондовите на ЕУ.⁶ Комисијата, по интерните расправи за извештаите доставени од страна на националните органи, подготвува интегрален извештај со предложен збир на потребни мерки, кои подоцна се разгледуваат од страна на Националното собрание.

Во парламентарниот мандат 2004-2008 година, Комисијата за контрола на јавните финансии беше ангажирана во твининг програмата „Зајакнување на парламентарната контрола врз ревизијата 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 парламентарната контрола врз јавните финансии,

⁶Интервју со Г. Јоже Кончан, секретар на Комисијата за контрола на јавните финансии во Собранието на Република Словенија, 18.02.2013, Љубљана, Словенија.

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.

На почетокот на собранискиот мандат 2004-2008 (веднаш по пристапувањето во Европската унија), Комисијата за контрола на јавните финансии донесе одлука за учество во Парламентот на ЕУ во твининг проект поврзан со контрола на јавните финансии. Проектот беше наменет да им овозможи пристап на пратениците на Националното собрание до искуството и информациите за контрола на јавните финансии, утврдено со најдобрите практики на Европскиот парламент.

Главна цел беше да придонесе за подобрување на активностите на Комисијата и соработката на Комисијата со Судот на ревизори. Британската национална канцеларија за ревизија беше избрана како партнер на проектот. Проектот беше поделен на одреден број клучни активности поврзани со обуки, студиски посети, преглед на постојното законодавство и обезбедување на добри практични материјали, како и времени и завршни извештаи.⁷

Најсилна порака која произлезе од проектот беше подобрување на поефикасни партнерства и односи во рамките на Комисијата и со Судот на ревизори. Според словенечките партнери, нема сомнение дека Комисијата и Судот на ревизори ќе имаат поголемо влијание на подолг рок со потесната заедничка соработка, со фокусирање и известување за начините на кои јавните фондови и фондовите на ЕУ донесоа подобри програми и услуги на словенечката јавност.

Комисијата се состанува два пати месечно и во минатото седниците често траеја неколку часа. Во текот на првите седници се утврди дека членовите на Комисијата и клучните учесници сметаа дека времетраењето на седниците е тежок товар. Меѓутоа, една придобивка за сите што присуствуваа на последните седници, насочени кон ревизорски извештаи на успешност, е

Во мандатот на Собранието 2004-2008 година, Комисијата за контрола на јавните финансии ангажирана во Твининг програмата „Зајакнување на парламентарната контрола врз јавните финансии“. Проектот е насочен кон зајакнување на парламентарната контрола врз јавните финансии, особено со спроведување на следните три постапки: овозможување на членовите на Комисијата подобро да ја извршуваат својата работа, усвојување на добри практики од други земји и нивно инкорпорирање во словенечкиот систем и подобрување на соработката меѓу Комисијата и Судот на ревизори.

⁷ Ibid.

намаленото времетраење на седниците, како и поефикасен пристап.⁸ Всушност, ние следевме една седница на Комисијата на која се разгледуваа два извештаи на Судот на ревизори за помалку од три часа. Комисијата, исто така, е вклучена во утврдување на буџетот на Судот на ревизори и на други јавни агенции.

Сите извештаи на Комисијата потекнуваат од Судот на ревизори. Комисијата може да му наложи на Судот на ревизори да подготви извештај на специфична тема, вклучено и управување и спроведување на структурните и кохезиските фондови

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, а ревизијата на успешност изнесува меѓу 10 и 20 проценти.

Извештајот за буџетот (завршната сметка), подготвуван во текот на средината на финансиската година, се смета за најзначаен извештај. Меѓутоа, работењето на Судот на ревизори интензивно се развива и има јасна намера за значајно зголемување на бројот на ревизорски извештаи на успешност – ревизиите на успешност може да претставуваат 50 проценти од годишните извештаи на Судот на ревизори во рамките на следните неколку години⁹. Сите главни извештаи даваат детални информации за спроведувањето на фондовите на ЕУ.

Еден од главните резултати беше праксата на Судот на ревизори редовно да дискутира за својата програма за работа со Комисијата, во согласност со условите на Националното собрание. Ова е поддршка на взаемниот однос при што Комисијата е зависна од извештаите на Судот на ревизори и Судот налага ефикасна и влијателна Комисија која ќе обезбеди телата каде што се врши ревизија да се обврзат да ги спроведат препораките од ревизорскиот извештај. Судот на ревизори ја формализира комуникацијата со Комисијата. Ова се постигна со назначување на Судот на ревизори за координатор кој тесно соработува со секретарот на Комисијата. Со оваа организација се овозможува поддршка на процесот на информирање и се поедноставуваат состаноците и дискусиите помеѓу двете тела.

Во согласност со сопственото искуство се препорачува „Комисијата да подготви изјави за визија и мисија што ќе ги поттикне членовите на Комисијата да се фокусираат на резултатите и

⁸ Ibid.

⁹ [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrseng.nsf/V/KB55060624D03BF03C12578A00031392F/\\$file/Letno_Porocilo_2010_ang.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrseng.nsf/V/KB55060624D03BF03C12578A00031392F/$file/Letno_Porocilo_2010_ang.pdf)

одговорноста“.¹⁰ Конкретно за Словенија, овие изјави испратија сигнали до клучните учесници, како на пример Судот на ревизори, телата подложени на ревизија, словенечките медиуми и јавноста за суштинските вредности и начела што треба да бидат поддржени од членовите на Комисијата. Едноставно кажано, изјавата за визија го дефинира она што Комисијата сака да го постигне или постави, а извештајот за задачи причината за која што постои.

Една од препораките од проектот беше дека „Комисијата треба да обезбеди процесот на седницата да не се наруши со политичко несогласување“.¹¹“ Беше предложено дека треба да постои јасно разбирање од страна на членовите на Комисијата и претставниците на телата подложени на ревизија, дека фокусот на седницата е прашањето 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 контролираното тело/институција ја спроведува политиката на начин кој демонстрира или доведува до економската оправданост (резултати на проектот финансиран од фондовите на ЕУ) за придобивки на словенечката јавност.

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. Работата на Комисијата главно е насочена кон тоа дали телото/институцијата каде што е спроведена ревизија ја спровела политиката на начин на кој укажува или доведува до економската оправданост (резултати од проектот финансиран од фондовите на ЕУ) за придобивка на словенечката јавност.

Комисијата за европски прашања¹²

Во однос на улогата во следењето на фондовите на ЕУ, Комисијата за европски прашања „...нема директна контрола во спроведувањето на ваков надзор“.¹³ Контролата главно ја врши Комисијата за контрола на јавните финансии“. Меѓутоа, со оглед на тоа што се смета за политичко тело што е одраз на обврските од членството на Словенија во Европската унија, Комисијата повремено води дискусии за извештаите доставени од Министерство за финансии. Во претпристапната фаза, Комисијата беше парламентарно тело одговорно за темелни

¹⁰ Интервју со Г. Јоже Кончан, секретар на Комисијата за контрола на јавните финансии во Собранието на Република Словенија, 18.02.2013, Љубљана, Словенија.

¹¹ Ibid.

¹² Интервју со Г. Звонко Бергант, секретар на Комисијата за Европски прашања во Собранието на Република Словенија, 18.01.2013, Љубљана, Словенија.

¹³ Ibid.

дискусии за националните позиции за секое поглавје на преговорите, сепак според Г. Бергант “улогата беше релативно ограничена”.

Комисијата за европски прашања беше индиректно инволвирана во фондовите на ЕУ преку дискусии за националните приоритети утврдени во поединечни оперативни програми од секоја програма на Заедницата.

Меѓутоа, Комисијата беше индиректно вклучена во фондовите на ЕУ преку дискусии 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 дискутираше за оправданоста и применливоста на утврдените приоритети. На прашањето дали Комисијата имаше поинаков став за предложените приоритети, одговорот беше дека

процесот на консултации инициран од Владата имаше за цел да ги рационализира различните интереси меѓу националните учесници, вклучено претставниците од релевантните работни тела на Националното собрание. На пример, по пристапувањето во ЕУ, претседателот на Комисијата беше доста проактивен во смисла на дискусиите 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.

Меѓутоа, ова се случи заради лично инволвирање во проблематиката од страна на претседателот на Комисијата. Освен тоа, практичното инволвирање на Комисијата беше очигледно во текот на дискусиите за Повеќегодишната индикативна рамка кога Комисијата вршеше упатување на тековната состојба на користење на фондовите на ЕУ, соодветноста на моделот кој се применува во извршувањето на фондовите на ЕУ и ја разгледуваше потребата од можна промена на системот.

Една од главните препораки дадени од Г. Бергант беше да се обезбеди проток на информации меѓу Владата и Собранието во претпристапната фаза за фондовите на ЕУ. За Словенија, ова беше суштинско за акумулација на релевантни сознанија и стручност во работните тела на Собранието, кое подоцна се покажа како доста корисно

Комисија за европски прашања:

Дискусии за фондовите на ЕУ на Повеќегодишната индикативна рамка и упатување на тековната состојба на користење на фондовите на ЕУ, соодветност на применетиот модел во извршувањето на фондовите на ЕУ: земање предвид на потребата од сите можни промени на системот.

Соработката меѓу Владата и Собранието во претпристапната фаза е суштинска за обезбедување на акумулација на релевантно знаење и експертиза во работните тела на Собранието

при подготовката на седниците на Комисијата.¹⁴ Една од утврдените причини за континуиран успех на Комисијата беше стекнатата институционална меморија од пристапниот процес и собраното знаење. Ова беше доста корисно за запознавање на законодавството и функционалните механизми на претпристапните фондови, кои подоцна темелно се искористија при подготовката на земјата за структурните и кохезиските фондови на ЕУ.

Заради сложеноста на проблематиката, *екстремно корисно за земјата е да започне со подготовка за ефикасно извршување на фондовите на ЕУ во претпристапната фаза. Освен тоа, воспоставените односи меѓу Владата и Собранието и понатаму ќе се интензивираат со подготовката на земјата за членство во ЕУ, така што постапките за известување на владата и парламентарниот надзор треба да бидат добро подготвени.* Одлуката на Владата на Словенија да води отворен и транспарентен пристапен процес во тесна соработка со Собранието обезбеди непречена и ефикасна соработка. По девет години членство во ЕУ, може со голема сигурност да се констатира дека Националното собрание на Словенија спроведува ефикасна контрола врз фондовите на ЕУ. Потребата од ваков механизам беше реализирана во раната фаза на членството, при што ресурсите на ЕК се искористија за зајакнување на капацитетот на соодветната Комисија (Комисијата за контрола на јавните финансии).

Студија на случај – Република Бугарија

Контрола над фондовите на ЕУ во Националното собрание на Република Бугарија

Спроведувањето на структурните и кохезиските фондови на Бугарија во раните години од програмскиот период 2007-2013 г. укажува дека релевантните капацитети не биле целосно подготвени 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 малверзации и измама.

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.

¹⁴ Интервју со Г. Звонко Бергант, секретар на Комисијата за европски прашања во Собранието на Република Словенија, 18.01.2013, Љубљана, Словенија.

Пред пристапувањето во ЕУ, во последниот извештај за евалуација на ФАРЕ во Бугарија за 2006 година беше забележано дека „... сериозната насоченост кон исплатата имаше негативно влијание врз стратешкото и оперативното извршување на помошта од ФАРЕ во целост. На ФАРЕ во Бугарија примарно се гледа како на остварување на спроведувањето. Мониторингот беше одраз на ваквиот овој пристап, со кратки дискусии или без никакви дискусии на состаноците на секторските поткомитети за мониторинг за секторски прашања, научените лекции, предлози или одлуки за подобрување на пристапите и системите.

Освен кон зајакнување на парламентарната контрола врз управување со 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 овие фондови.

Комисијата за европски прашања и надзор над европските фондови беше основана во 2009 година, чија главна задача беше да учествува во европскиот процес на одлучување и да обезбеди контрола врз управувањето со европските фондови и програми на Европската унија во Бугарија.¹⁵ Како парламентарно тело надлежно за прашањата на ЕУ во Бугарија, тоа е одговорно за следење на транспонирањето на законодавство на ЕУ и вршење контрола на супсидијарноста 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, КЕАОЕФ редовно подготвува извештаи (времени и годишни) за управувањето со европските фондови во Бугарија.

Главна цел беше назначување на независно политичко тело во Собранието со целосни надлежности за спроведување темелна и ефикасна контрола. На секои шест месеци Комисијата има комуникација со сите релевантни министри за статусот на сите оперативни програми. Потоа, одговорните институции подготвуваат информација за финансискиот

Парламентарниот надзор и контрола врз апсорпцијата на фондовите на ЕУ и Програмите се врши преку редовни расправи на претставниците на извршната власт, одговорни за управување на фондовите на ЕУ и нејзините финансиски инструменти. Одговорно тело е Комисијата за европски прашања и контрола на фондовите на ЕУ во Националното собрание на Бугарија

¹⁵ Интервју во Секретаријатот на Комисијата за европски прашања и надзор на европските фондови, 28.01.2013, Собрание на Република Бугарија, Софија, Бугарија.

напредок на програмата во целост и на спроведените програми во нејзини рамки. Се обезбедува ажуриран статус на спроведување и длабинска проценка на потенцијалните ризици кои може да имаат влијание врз непреченото спроведување на програмата/проектите. Ова претставува еден од главните предизвици, затоа што поголемиот број институции не се согласни да ги откриваат предизвиците во процесот на спроведување, меѓутоа, како што нагласија претставниците на КЕАОЕФ, праксата е подобрена и информациите доставени до Комисијата ја одразуваат реалноста.¹⁶ Главен партнер на Комисијата во Владата е министерот без ресор одговорен за контрола на фондовите на ЕУ.

Работата на Комисијата ја поддржува мал експертски секретаријат чија главна задача е да ги собира и анализира извештаите доставени од националните институции. Меѓутоа, во смисла на функционирањето, неговиот мандат е ограничен со политичкиот мандат на Комисијата. Со промена на Собранието се назначува нов претседател, како и помошниот персонал. Претставниците од Секретаријатот сметаат дека оваа пракса не е многу ефикасна, затоа што наметнува предизвици на институционалната меморија и административниот капацитет на Комисијата. Меѓутоа, според нив, ова не се утврди како предизвик за функционирањето на Комисијата.

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.

Времените/годишните извештаи на Комисијата се доста детални.

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 имплементираниите проекти.

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 преку 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 одлучи да одржи тематски седници за одредена оперативна програма или збир на проекти од слична секторска политика, исто така, се поканува и одговорниот министер.

¹⁶ Ibid.

Како што беше наведено во разговорот, времените/годишните извештаи на Комисијата се доста детални.¹⁷ Во нив се презентира тековниот статус на секоја оперативна програма, проценка на ефикасноста и ефективноста на спроведувањето, преглед на предизвиците, број на проекти за кои се склучени договори и економетриска 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 подготвен 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 проценка на оправданоста на стратешките приоритети во програмите и ѝ 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 вкрстување информации обезбедени од различни државни институции.

По завршувањето на дискусијата во Комисијата, се доставува официјален извештај на конечно одобрување на пленарна седница на Собранието. Усвоените заклучоци се препораки на Комисијата, но тие, исто така, се одобруваат и на пленарна седница. Ова е цврста основа за следење од страна на Комисијата на важни прашања утврдени во процесот на донесувањето одлуки. Секретаријатот на КЕАОЕФ води евиденција на усвоените препораки.¹⁸ На секои шест месеци се подготвува анекс на извештајот за „ажурирање на статусот“ за нивото на реализација на усвоените препораки.

Во однос на консултациите со националните заинтересирани страни, Комисијата остварува тесна соработка со Советот за консултации со 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 граѓанскиот сектор, науката, професионалните здруженија, бизнис интересите и синдикатите. Советот се состанува 2-3 пати годишно, а пред планираните консултации КЕАОЕФ е одговорен за обезбедување на сите потребни материјали за состаноците.

Препораките и согледувањата дадени од Советот вообичаено се разгледуваат и стануваат составен дел на крајниот извештај што го подготвува КЕАОЕФ. Според информациите обезбедени од претставниците на КЕАОЕФ, во првите години од работењето, процесот на консултации во потполност бил про форма, со цел да се исполнат обврските според Правилникот за работа. Меѓутоа, од 2011 година беа направени значајни заложби за

¹⁷ <http://www.parliament.bg/en/parliamentarycommittees/members/240/documents>

¹⁸ Ibid.

преструктурирање на Советот на заинтересирани страни и за нивно директно поврзување со претставниците на националните институции одговорни за управување со фондовите на ЕУ. Имено, за новата финансиска перспектива на Унијата 2014-2020 г., Комисијата започна првични консултации во раната 2012 г. за дискусии на националните ставови и одраз на нивото на апсорпција на фондовите на ЕУ.¹⁹ Напредокот на процесот на консултации се документира и разгледува во секоја секторска комисија за следниот програмски период. Со оглед на тоа што секретаријатот на КЕАОЕФ распредели финансиски средства за надворешно истражување, има

*Пример на известување од страна на
КЕАОЕФ:*

*Годишниот извештај за 2012 година од
163 страни, содржи сеопфатна и
детална анализа на целата состојба
со фондовите на ЕУ, анализа на 14
програми со вкупен буџет од 11,75
милијарди евра. Целосно се
елaborирани 7 оперативни програми,
како и 5 оперативни програми за
прекугранична соработка, програмата
за рурален развој и за развој на
секторот за рибарство.*

можност за склучување на договори со различни организации на граѓанското општество и други заинтересирани страни за спроведување на независна анализа на тематската проблематика – особено приоритетните оски на оперативна програма, збир на проекти или ниво на апсорпција. Овие материјали подоцна се користат како основа за потемелни дискусии во Комисијата.

На почетокот кога одговорноста на Комисијата за европски прашања беше проширена со контрола на фондовите на ЕУ, беше потребно време за прилагодување и распределување на соодветни механизми за спроведување на контролата. Истовремено, беа направени дополнителни промени на системот кога беше назначен министер без ресор задолжен за фондовите на ЕУ, како

централна позиција за севкупно управување со фондовите. Овие институционални промени придонесоа за постигнување брзи резултати уште во 2010 година, што беше посочено во првиот извештај подготвен од Комисијата. Последниот годишен Извештај за 2012 година, кој се состои од 163 страни, дава сеопфатна и детална анализа на севкупната состојба со фондовите на ЕУ, анализа на 14 програми со вкупен буџет од 11,75 милијарди евра. Покрај седумте оперативни програми, целосно беа елаборирани 5 оперативни програми за прекугранична соработка, програмата за рурален развој и за развој на секторот за рибарство, .

Во текот на контролата за 2012 година, Извештајот на Комисијата покажа „низок процент на финансиски корекции – 1,59% од вкупниот износ исплатен според СЦФ-стратешка рамка на усогласеност од 31.10.2012 година (податоци од Надлежниот орган за сертификација); низок процент на грешки во финансиска смисла на ОПи – под дозволеният 2% праг на материјалност (податоци на Надлежниот орган за ревизија); покажа дека ниту една оперативна програма не

¹⁹ Интервју во Секретаријатот на Комисијата за европски прашања и надзор на европските фондови, 28.01.2013, Собрание на Република Бугарија, Софија, Бугарија.

беше „стопирана“ – што ја прави Бугарија една од четирите земји-членки во ЕУ со импресивни резултати заедно со Финска, Шведска и Данска.²⁰

Во однос на тековните предизвици, Комисијата е насочена кон прецизно 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. Во однос на соработката со централната влада, односите меѓу Комисијата и министерот одговорен за контрола на фондовите на ЕУ се на задоволително ниво заради навременото доставување на бараните информации и личното присуство на главните дискусии во рамките на Комисијата. Соработката со Министерство за финансии сè уште има потенцијал за подобрување, а истото е сега дополнително овозможено со имплементацијата на иницијативата Отворена влада. Со оваа иницијатива, Министерство за финансии е обврзано да ги објавува сите трошоци на централната влада за одреден ден во рок од 24 часа. Овие информации се јавни и достапни на веб страната на Министерството.²¹ На овој начин, Комисијата има директен преглед на сите јавни трошоци, вклучено и финансиските средства распределени за кофинансирање на проектите финансирани од ЕУ.

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 обработка 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 насочување на политичката волја во пракса со овозможување на ефикасен механизам за ефикасна собраниска контрола

КЕАОЕФ е пример за напредок:

Напредокот во користењето на фондовите на ЕУ е повеќе од видлив, како што покажува последниот извештај на Европскиот суд на ревизори. Бугарија успеа да се задржи во рамките на 5% грешки при обработката 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. 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.

²⁰ http://www.parliament.bg/pub/cw/20121204112320PPT_Report_2012_EN_final.pdf

²¹ <http://www.minfin.bg/bg/transparency>

– 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.²² Владата веќе основа работна група за таа проблематика со вклучување на сите релевантни заинтересирани страни и КЕАОЕФ. Главна цел ќе биде да се идентификуваат тековните законски неправилности во областа на јавните набавки и второстепени жалби во управни спорови, кои се сметаат за најпроблематични за навремено склучување на доделените договори. Според КЕАОЕФ, новиот закон дополнително ќе ги поедностави и насочи постапките за да се избегнат непотребните одлагања на постапките, со што ќе се подобри ефикасноста на договорните постапки. Првиот предлог закон се очекува во втората половина на 2013 година, а влегувањето во сила во 2014 година кога започнува новата финансиска перспектива на Унијата 2014-2020 г.

Со Комисијата раководи пратеник на опозицијата. Бројот на претставници од опозицијата и парламентарното мнозинство е еднаков. Овој избалансиран пристап создава поинакво однесување на министрите кои сега ја претставуваат реалната состојба со утврдени предизвици.

Комисијата има реално овластување за контрола врз користењето на фондовите на ЕУ, а постојниот воспоставен систем е ефикасно средство за остварување на контрола врз фондовите на ЕУ коешто налага поголема одговорност на централната влада.²³ Радикалните промени на системот беа одговор на замрзнувањето на фондовите на ЕУ за Бугарија, а улогата на Комисијата за враќање на довербата на европските институции е од исклучително значење. Тековните постапки се креирани за откривање на слабоста и истакнување на „слабите точки“ во сите програми под фондовите на ЕУ. Дискусиите во Комисијата се отворени за јавноста, со константно присуство на

медиумите и можност граѓаните да присуствуваат на седниците. По завршувањето на дискусијата во Комисијата и одобрувањето од страна на нејзините членови, извештајот се доставува до Националното собрание на усвојување.²⁴ Комисијата инсистира на постојано усвојување на извештаите и препораките.

²² Интервју во Секретаријатот на Комисијата за европски прашања и надзор на европските фондови, 28.01.2013, Собрание на Република Бугарија, Софија, Бугарија.

²³ Интервју со Г. Асен Агов, пратеник во Собранието и член на Комисијата за европски прашања и надзор на европските фондови. Г. Агов е дел од последните пет собраниски мандати и член на КЕАОЕФ од основањето во 2009. Тој е дел од собраниската опозиција.. 30.01.2013, Софија, Бугарија.

²⁴ Ibid.

Важноста на Советот на заинтересирани страни повеќекратно се наведуваше како средство за промовирање на инклузивност и учество во процесот на дискусии за фондовите на ЕУ. Вклученоста на Советот уште повеќе придонесе во работењето на Комисијата со давање различни мислења и погледи за инструментите потребни за подобрување на ефикасноста за апсорпција на фондовите. Во смисла на политичка застапеност на Комисијата, нејзиниот претседател е претставник на парламентарната опозиција со цел да се одржи баланс. Освен тоа, оваа Комисија не подлежи на пропорционалниот модел (одредување на членовите на Комисијата според добиените гласови), туку бројот на претставници од опозицијата и парламентарното мнозинство е еднаков. Оваа одлука е базирана на претходното искуство кога парламентарното мнозинство ја користеше Комисијата само за презентирање на „позитивни“ резултати од страна на Владата.

Овој балансиран пристап создаде поинакво однесување со тоа што министрите сега ја презентираат реалната состојба со утврдените предизвици, со што се остави простор за

Комисијата повремено склучува договори со релевантни политички институции think-tank и други организации на граѓанското општество за подготовка на независна студија/истражување за одредена оперативна програма/проект, како цврста основа за уште потемелна анализа и елаборација.

суштинска дискусија, проценка на проблемите и решенија. Се утврди дека со реструктурирање на КЕАОЕФ се направија значителни промени во системот, со што се овозможи целосно остварување на контролата на Комисијата врз користењето на фондовите на ЕУ. Соочени со претходните скандали и неправилно управување со фондовите на ЕУ во раните години од членството во ЕУ, сите заинтересирани страни во Бугарија (вклучено и КЕАОЕФ) се согласни дека не треба да се повторуваат грешките кои доведоа до укинување на големи износи од структурните и кохезиските фондови. Интензивното вклучување на Националното собрание во сите проблематички поврзани со ЕУ е во

согласност со Договорот од Лисабон, со што се зголемија надлежностите на Собранието во процесот на одлучување во ЕУ (вклучено и контролата врз фондовите на ЕУ).

Вклученоста на граѓанското општество во целиот процес (како и во рамките на Комисијата) е од огромно значење за процесот во однос на понатамошно зголемување на контролата и спроведување притисок врз Владата за поголема одговорност и надлежност.²⁵ Комисијата повремено склучува договори со релевантни политички институции think-tank и други организации на граѓанското општество за подготовка на независни студии/истражувања за одредена оперативна програма/проект, како цврста основа за уште потемелна анализа и

²⁵ Интервју со Г. Асов, пратеник во Собранието и член на Комисијата за европски прашања и надзор на европските фондови. Г. Асов е дел од последните пет собраниски мандати и член на КЕАОЕФ од основањето во 2009. Тој е дел од собраниската опозиција. 30.01.2013, Софија, Бугарија.

елaborација. Овој механизам овозможи Комисијата да ги разгледа мислењата на други експерти (заради поголема објективност), а не да ги зема предвид само информациите од Владата.

За да не се повторуваат грешките на Бугарија направени во раните години од членството во ЕУ, според Г. Владимир Кисиов, главен преговарач на Бугарија со ЕУ (2000-2001) и претседател на Европскиот институт – Софија, од огромна важност е да се обезбеди целосна имплементација на финансиските регулативи со кои се регулира управувањето и контролата на фондовите на ЕУ.²⁶ Извршен е „притисок“ врз Владата да ги усвои новите практики од страна на ЕУ, или во спротивно ќе се соочи со замрзнување на значителни финансиски средства со реален потенцијал за трансформација на општеството. Улогата на медиумите и граѓанското

*Соочувањето со промени во администрацијата, ограничени административни капацитети и особено недостатокот на специјализирано познавање на приоритетните оски за некои оперативни програми, беше донесена консензуална одлука дека земјата има потреба од **Центар за квалитет (Институт за фондовите на ЕУ)**, кој ќе обезбеди обуки за потребното знаење и студиски посети на вработените за работење со фондовите на ЕУ.*

општество е од огромно значење за откривање на недостатоците во системот и преку конструктивна критика да помогне Владата да ги елиминира злоупотребите.

Поточно, граѓанското општество треба целосно да го искористи учеството во консултативните механизми на Владата за поддршка на националните приоритети како механизам за противтежа за контрола на фондовите на ЕУ. Учеството на јавноста ја ограничува можноста за измама и погрешно управување, така што ангажирањето на граѓанското општество е еден од првите големи чекори во градењето на ефикасен контролен механизам на европските фондови.

Еден од најголемите предизвици во претпристапниот период е усогласување на националното законодавство, особено за јавни набавки, кое подоцна може да предизвика непредвидени одлагања во искористувањето на фондовите на ЕУ. Една од препораките е дека Република Македонија треба да ја научи лекцијата од „грешките на другите“ и да усвои нови практики што ќе овозможат ефикасна и ефективна апсорпција на фондовите на ЕУ.²⁷ Генерален тренд на ниво на ЕУ е дека Собранието треба внимателно да ги контролира фондовите на ЕУ како средство за обезбедување поголема транспарентност и одговорност на Владата пред јавноста. Овозможувањето на дискусија на формални работни групи во Собранието за важни

²⁶ Интервју со Владимир Кисиов, Главен преговарач на Бугарија со ЕУ (2000-2001) и Претседател на Европскиот институт – Софија, 28.01.2013, Софија, Бугарија.

²⁷ Ibid.

аспекти на фондовите на ЕУ – со фокус на стратешките приоритети и детални дискусии за приоритетните оски, може само да овозможи додадена вредност со обезбедување на широк национален и политички консензус за фондовите на ЕУ.

Во текот на разговорот со претставниците од Централната агенција за координација на фондовите на ЕУ во Советот на министри на Бугарија (во понатамошниот текст: Централна агенција), се потврди дека Владата е во процес на подготовка на еден закон за фондовите на ЕУ, за справување со недостатоците утврдени во пракса.²⁸ Многуге препораки што ќе се вклучат во новиот закон беа утврдени во текот на деталните дискусии во рамките на КЕАОЕФ. Проблемот на фрагментирано законодавство беше наведен во годишниот Извештај на Комисијата во 2011 година, што се потврди и во 2012 година. Освен тоа, една од новините што ќе биде воведена со новиот закон е основањето на Институт за управување и контрола на фондовите на ЕУ. Соочувањето со промени во администрацијата, ограничените административни капацитети и особено недостатокот на специјализирано познавање на одделни приоритетни оски за некои оперативни програми, беше донесена консензуална одлука дека земјата има потреба од Центар за квалитет (Институт за фондовите на ЕУ), кој ќе го обезбеди потребното знаење, обуки и студиски посети на вработените за работење со фондовите на ЕУ, вклучено и државните службеници во Собранието кои работат на прашањата поврзано со фондовите на ЕУ. Основањето на Институтот, исто така, ќе биде поддржано со фондовите на ЕУ. Овој национален центар за фондовите на ЕУ ќе обезбеди детални курсеви за законодавство за фондовите на ЕУ, со посебно внимание на најдобрите практики на ЕУ и ќе понуди специјализирани програмски курсеви.

Г-дин Кисиов: „Еден од најголемите предизвици во претпристапниот период е усогласување на националното законодавство, особено за јавни набавки, кое подоцна може да предизвика невидени одлагања во извршувањето на фондовите на ЕУ.“

Прашањето за административниот капацитет сè уште останува предизвик. Во 2011 година, Владата на Бугарија донесе одлука да го измени Законот за државни службеници и двојно да ги зголеми платите за категоријата на вработени кои работат на фондовите на ЕУ. Иако ова доведе до поголема мотивираност и посветеност на персоналот, исто така предизвика груба реакција од страна на другите државни службеници. По одреден период, Владата ја измени одлуката, меѓутоа, платата сè уште е повисока од просечната плата во јавната администрација. Аргументацијата е дека експертите кои работат на фондовите на ЕУ се соочуваат со строги рокови и постапки, обемно законодавство и одговорност, со што надоместот треба да е одраз

²⁸ Интервју во Централната агенција за координација на фондовите на ЕУ во Советот на министри на Бугарија, 29.01.2013, Софија, Бугарија.

на овие параметри. И покрај овие мотивирачки измени, административниот капацитет за управување со фондовите на ЕУ сè уште не е на потребното ниво. По 3-4 години активно ангажирање во планирањето и спроведувањето на фондовите на ЕУ, вработените преминуваат во приватни/консултантски фирми или во структурите во Брисел.

Комуникацијата и соработката со Собранието, особено со Комисијата за европски прашања и контрола на европските фондови е во согласност со предвидените постапки, при што редовно се доставуваат сите потребни материјали за искористувањето на структурните и кохезиските фондови. Заради фактот што раководителот на Централната агенција е министерот без ресор надлежен за управување на фондовите на ЕУ, Агенцијата е главен партнер на Централната влада. Агенцијата смета дека постои ефикасен контролен механизам во Собранието, со оглед на тоа што предлозите, препораките и заклучоците на КЕАОЕФ се задолжителни за Агенцијата. Комисијата често има конкретни предлози за некои прашања поврзани со фондовите на ЕУ и како да се надмине одредена ситуација (на пр. доцнење на плаќања или склучување договори) и истите вообичаено внимателно се разгледуваат во Агенцијата (и во други релевантни државни институции), што дава можност за корекција.²⁹ Министерот за координација на фондовите на ЕУ често поттикнува дискусии, при што се поздравува конструктивната критика и препораките, со што се промовира отвореност и транспарентност на целиот систем. Според самиот министер „Националното собрание треба постојано да биде информирано за проблемите со ставовите и да биде дел од решението“.³⁰ Агенцијата, по редовните и годишните дискусии во КЕАОЕФ, добива заклучоци и го обезбедува нивното спроведување од страна на другите државни институции. На секои шест месеци таа подготвува извештај за состојбата со спроведувањето и го доставува до Комисијата на утврдување. Главно одговорно лице во Комисијата е министерот задолжен за управување со фондовите на ЕУ.

Претставници на Централната агенција учествуваат во споменатите работни групи за секоја оперативна програма. Работните групи се основани во 2009 година за обезбедување на вклученост и транспарентност на целиот процес. Ангажирањето на заинтересираните страни (граѓанското општество, научните работници, професионалните здруженија, синдикатите и др.) доведе до проширување на националниот консензус за приоритетите во секоја оперативна програма, како и до зајакнување на контролата со барање за поголема одговорност и транспарентност на Владата, особено во текот на периодот на планирање. „Начелото на партнерство“, иако веќе вклучено во системот, ќе стане дел од новиот закон за фондовите на ЕУ со што ќе се формализираат работните групи. Целта е поголемо ангажирање на граѓанското општество, бидејќи се смета дека постојната ангажираност на организациите на граѓанското општество не е на посакуваното ниво. Меѓутоа, заинтересирани страни кои се високо специјализирани во областа на соодветната оперативната програма (на пр. животната

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

средина, агроеколошки мерки и рурален развој) автоматски се дел од периодот на планирање. Централната агенција има Регистер на заинтересирани страни со детални спецификации за секој регистриран субјект, со што станува едноставно да се назначат специјализирани заинтересирани страни и истите да се вклучат во процесот. Во последните неколку години имаше случаи кога заинтересираните страни се организираа за дискусии поврзани со финансирањето на ЕУ – кога истакнуваа предизвици, тврдеа изводливост на некои проекти, дури и бараа дополнително образложение за одобрувањето на некои проекти.

Според г-ѓа Јулиана Николова, транспарентноста на планирањето и трошењето на фондовите

Посебна особина на ИПА програмата е нејзината подготовка на структурите за управување и спроведување на структурните и кохезиските фондовите по пристапувањето во ЕУ.

на ЕУ е суштина за ефикасната контролна улога на Собранието.³¹ Според тоа, големо внимание во Бугарија се посвети на конзистентен и транспарентен информациски систем и ажурирање на Унифицираниот систем за управување со документи <http://umispublic.minfin.bg/>, централизирана база на податоци за сите оперативни програми. Системот нуди анализа на информации за сите програми по години, корисници и сите договорни проекти според секоја програма.

Тој е визуализиран систем кој се ажурира секоја недела за да се обезбеди најновиот статус на сите аспекти на плаќање и спроведување на проектите. Со новата фаза, новата финансиска перспектива 2014-2020 г., Бугарија ќе оди понапред со е-кохезија за подобро насочување на он-лајн постапки, со што ќе се намали административното оптоварување на сите корисници (испраќање фактури, електронска обработка на документација, електронска проверка и навремено плаќање).

Една конкретна препорака беше постепено воведување на систем за управување со информации, уште во претпристапната фаза, заради целосна подготвеност за ефикасно и ефективно управување со структурните и кохезиските фондови по членството во ЕУ. Воспоставувањето на системот во Бугарија одеше доста бавно во раните години и г-ѓа Николова истакна дека, Бугарија немаше да се соочи со скандали поврзани со неправилно

³¹ Г-ѓа Јулиана Николова до неодамна беше советник во Кабинетот на Премиерот на Република Бугарија и поранешен директор на Фондацијата Европски Институт. Г-ѓа Николова поседува големо искуство во сферата на евроинтеграциите; координација и односи со меѓународни финансиски институции; регионално планирање и усвојување на правото на ЕУ. Лидер и експерт во голем број проекти на Европскиот институт поврзани со анализа, обезбедување техничка помош, обука и подигање на свеста на општеството за пристапување на Бугарија во ЕУ и процесот на проширување на ЕУ општо, како и за повеќекратните аспекти на европските политики. Исто така, таа има искуство во програмите и проектите на ЕУ на Балканот. Нејзините интереси се континуирано насочени кон проблемите на регионалниот развој и примената на инструментите на европските политики во однос на нивно целосно решавање, особено Европскиот социјален фонд.

управување со фондовите на ЕУ доколку при пристапувањето го имаше воспоставено сегашниот систем.

Студија на случај – Република Хрватска

Хрватска и Инструментот за претпристапна помош

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 воведо нови постапки за координација и имплементација за управување со фондовите на ЕУ. За подобра координација на националните институции, се основа Министерството за регионален развој и фондови на ЕУ како Национален координатор за ИПА на Хрватска. Оваа институција е одговорна за „координирање на учесниците и активностите на планирање, програмирање, спроведување, следење и евалуација на годишните и повеќегодишните програми за регионален развој и проектите насочени кон земјите во развој и пошироките региони, со поттикнување на развојот на областите кои заостануваат зад националниот просек, подобрување на прекуграничната, меѓурегионалната и транснационалната соработка, како и подготовка на приоритети, годишни и повеќегодишни стратешки и оперативни документи за користење на фондовите на ЕУ и други меѓународни финансиски извори за иницијативите за регионален развој“.³²

Според Министерството за регионален развој и фондовите на ЕУ (МРРФЕУ), воспоставувањето на ИПА се засноваше на лекциите научени од страна на ЕК од претходните инструменти на Заедницата, како на пр. ФАРЕ, КАРДС, ИСПА и САПАРД за претходните претпристапни земји. Заради Регулативата за ИПА, во Хрватска најпрвин се воспоставија структурите, потоа се акредитираа и на крај фондовите се децентрализираа, за разлика од искуството со ФАРЕ каде децентрализираниот систем за имплементација (ДСИ) започна во отсуство на јасни правила и прописи.

Според претставниците на МРРФЕУ, Секторот за централно финансирање и склучување договори во Министерство за финансии правилата и прописите за ИПА се доста корисни и добро подготвени. Министерството сметаше дека новата регулатива „обезбедува јасни упатства без претерано регулирање“, што овозможува поголема контрола врз реалното трошење на фондовите на ЕУ во земјата.³³ Посебна особина на ИПА програмата е нејзината подготовка на структурите за управување и спроведување на структурните и кохезиските

³² Интервју со министерството за регионален развој и европски фондови, 15.10.2012, Загреб, Хрватска.

³³ Ibid.

фондови по пристапувањето во ЕУ. Научената лекција од проблемите со кои се соочуваше Бугарија и Романија на подготовки за системите за управување на структурните фондови, особено недостатокот на стратешко планирање, Хрватска усвои усовершени поединечни организациски развојни стратегии за клучните организации вклучени во управувањето и спроведувањето на кохезиската политика.

ФАРЕ и други претпристапни инструменти сега се заменети со Инструментот за претпристапна помош (ИПА) за подобар одраз на структурните и кохезиските фондови. Меѓутоа, повратниот одговор од хрватските органи и други заинтересирани страни укажува дека овие предвремени инструменти навистина обезбедија значајно искуство во управувањето со фондовите на ЕУ, што беше корисно за прилагодување кон управувањето со многу поголемите структурни и кохезиски фондови. Запрашани за научените лекции од други земји во регионот, беше истакнат примерот на Директоратот во Министерството за финансии за Стратегијата за организациски развој на Бугарија за управување со фондовите на ЕУ. Ова беше иницијатива на Министерство за финансии на Бугарија, развиена со финансирање од различни извори, како и претпристапна помош за насочување на националните активности за зајакнување на административниот и институционалниот капацитет за управување со фондовите на ЕУ.

Во однос на Поглавје 22 – Регионална политика и координација на структурните инструменти, Хрватска успеа да ги финализира преговорите за ова Поглавје на 15 април 2011 година.³⁴ 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 планирање и обемно усогласување на рамката и имплементирање на законодавството со правото на ЕУ во областа на јавните 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 начелата на недискриминација, родовата еднаквост, социјален дијалог и во областа на државна помош“.

Прашања забележани во Поглавје 22 – Регионален развој и координација на структурните инструменти:

„Комплетирање на законодавни и процедурални измени на повеќегодишното буџетско планирање 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“

³⁴ <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/ZSEUEN/22.pdf>

ЕУ особено инсистираше на завршување на усогласувањето во областа на јавни набавки и воспоставување системи и постапки за целосно имплементирање, со што се обезбедува усогласеност на активностите финансирани со структурните и кохезиските фондови со политиките и законодавството на ЕУ. Во однос на институционалната рамка, имплементацијата на Регулативата за ИПА и процесот на имплементација на ДСИ ги насочи активностите на националните органи кон исполнување на одредниците во преговорите. Во Хрватска, административниот капацитет сè уште останува предизвик, бидејќи искористувањето на структурните и кохезиските фондовите налага многу повеќе од спроведување на ИПА.

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. Откако ИПА стапи на сила, Министерството подготвуваше и доставуваше извештаи до Комисијата два пати годишно (јуни и декември).³⁵ По добивањето на извештајот, се закажуваше тематска седница за фондовите на ЕУ за 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 Поглавјето 22 отколку на самиот извештај на Владата.

Причина за тоа беше што Комисијата за евроинтеграции беше преоптоварена 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 покрената како прашање во Хрватска заради тесната соработка на Собранието во севкупниот процес на пристапување. И покрај оваа фактичка состојба, Министерството за регионален развој и фондови на ЕУ редовно доставува извештаи до Комисијата.

³⁵ Imib.

*Улога на Комисијата за евроинтеграции*³⁶

Разговорот во Комисијата за евроинтеграции³⁷ на Хрватското собрание се водеше со Г. Даниел Мондекар, претседател на Комисијата. Г. Мондекар ги потврди претходно дадените информации од Министерството за регионален развој и фондовите на ЕУ.

Како што беше нагласено, разликата во спроведувањето на ИПА помеѓу Македонија и Хрватска во периодот од 2008 година и 2012 година е тоа што Хрватска водеше преговори за членство во ЕУ. Условите од Регулативата за ИПА истовремено со подготовката на земјата за понатамошна координација и управување со фондовите на ЕУ налагаат воведување нов систем за управување на пристапната помош. При спроведувањето на првото аналитичко испитување на правото на ЕУ од страна на Европската комисија за Поглавје 22, содржината на проверката беше одраз на спроведувањето на Регулативата за ИПА.³⁸

Како што истакна претседателот на Комисијата, 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 за 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. Со пристапот до извештаите на Европската комисија за статусот на пристапните преговори, Комисијата имаше пристап до идентификуваните неправилности и прашања. Врз основа на овие извештаи и извештаите доставени од Министерството за регионален развој и фондовите на ЕУ, можеше да даде заклучоци. Овие заклучоци беа во форма на „итни повици“ до Владата за спроведување на препораките на ЕК за успешна имплементација на Регулативата за ИПА.

Работата на Комисијата беше тесно поврзана со работната група за Поглавје 22 (освен сите други работни групи за секое поглавје од правото на ЕУ). 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. Постапеното барање ја натера Комисијата сериозно да ги разгледува ставовите изнесени од заинтересираните страни со цел да се подобри националната позиција во Хрватска во текот на

³⁶Интервју со Г. Даниел Мондекар, претседател на Комисијата за евроинтеграции, Собрание на Република Хрватска, 16.10.2012, Загреб, Хрватска.

⁴⁰<http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=5263>

⁴¹ *ibid*

фазата на пристапните преговори. Вклученоста на заинтересираните страни се очекува да се зголеми штом Хрватска ќе стане земја-членка на ЕУ.

Комисијата за европски прашања беше целосно поврзана со процесот на преговори, со што се усвоија националните позиции за преговорите – вклучено Поглавје 22. Комисијата можеше да го следи целосното спроведување на ИПА, воспоставувањето на национални институции и воведувањето на постапки за децентрализиран систем за спроведување.

Според нивната анализа на институционалните промени по членството во ЕУ, постои голема можност системот да се прилагоди заради интегрирање на обврските од членството. Со поставената цел да не се повторуваат „грешките“ направени од другите земји-членки што пристапија, се очекува Собранието да биде поинтензивно вклучено во спроведувањето на структурните и кохезиските фондови. Хрватските органи се сосема свесни за идните предизвици од членството во ЕУ и за потребата од поголеми обврски и одговорност во процесот и за таа цел веќе се иницирани одредени промени.

Во врска со утврдените предизвици, се наведе дека Комисијата е доста преоптоварена со работа во текот на процесот на преговори. Заради темелната вклученост во дискусиите за националните позиции, контролата врз фондовите на ЕУ беше ограничена на дискусии за Поглавјето 22 и извештаите доставени до Владата. Заради интензитетот и условите на процесот на пристапните преговори, сите институции во земјата беа фокусирани на подготовка и преговори за националните позиции, со што се ограничи времето за потемелни и длабински дискусии за фондовите на ЕУ. Свкупниот систем на ИПА продолжуваат да го водат националниот координатор за ИПА и Министерство за финансии, со периодични извештаи до Собранието за статусот на спроведување на ИПА. За целите на вршење на контрола врз користењето на фондовите на ЕУ потребна е поголема инволвираност на одговорната Комисија. Некои од инструментите за вклученост на пратениците во Собранието во дискусиите за спроведување на ИПА се редовните тематски седници и јавните расправи.

Овој процес ќе овозможи акумулирање на знаење и разбирање на фондовите на ЕУ во собраниските служби и истовремено ќе се отвори процесот за јавноста, со што ќе се обезбеди поголема транспарентност. Полугодишните извештаи на Владата за ИПА не се доволни за обезбедување на контрола на Собранието врз фондовите на ЕУ; меѓутоа ова е почетна точка. Освен тоа, исто така зависи од Собранието дали ќе иницира дебати и наложи учество на Владата во дискусиите за статусот на спроведување на ИПА. Само со обезбедување на синергија меѓу Владата и Собранието (во зависност од постоењето на политичка волја) можна е контрола врз фондовите на ЕУ.

Отворањето на пристапните преговори, како што покажува примерот на Хрватска, е еден инструмент за обезбедување собраниска контрола врз фондовите на ЕУ. Учесството на Комисијата за евроинтеграции во усвојувањето на националните позиции обезбеди надзор врз активностите спроведени од страна на Владата и сеопфатната 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. Меѓутоа, реалните надзорни надлежности се спроведуваа во текот на преговорите за Поглавје 22 – Регионална политика и координација на структурните инструменти. Улогата на Комисијата се очекува да се развие и промени штом земјата ќе стане членка на ЕУ и започне со искористувањето на структурните и кохезиските фондови. 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 при завршувањето на процесот на преговори.³⁹

Заклучок:

Отворањето на пристапните преговори, како што покажува примерот на Хрватска, е еден инструмент за обезбедување парламентарна контрола врз фондовите на ЕУ. Учесството на Комисијата за евроинтеграции во усвојувањето на националните позиции обезбеди надзор врз активностите спроведени од страна на Владата и целосна 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.

³⁹ Изјава на дебатата „Која е улогата на граѓанското општество (доколку постои) во процесот на пристапување? Претставник на Цензура, 16 јануари Скопје

Систем за парламентарна контрола врз користењето на фондовите на ЕУ во Република Македонија

Искусствата на земјите од Централно-Источна и Југоисточна Европа покажаа дека улогата на извршната власт се зголемува во пристапниот процес. Постои предупредување дека севкупниот процес на евроинтеграции придонесува за создавање на „супер извршна“ власт (поставена како централна точка за секој аспект на пристапните преговори); затоа може да се очекува дека улогата на Владата ќе продолжи да се зголемува и интензивира⁴⁰. Со оглед на тоа што моќта на Владата наспроти Собранието во Македонија значително се зголеми (што не се должи на процесот на пристапување во ЕУ), од голема важност е да се барањето за парламентарна контрола да се вгради во процесот на пристапување во ЕУ, како условеност за користење на фондовите на ЕУ.

Освен тоа, во периодот на завршување на оваа студија, политичката криза и бојкотот на седниците на Собранието од поголемиот дел на опозициските партии значително ја отежна состојбата не само во однос на следењето на процесот на пристапување во 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 пракса за пристапувањето во ЕУ е водечката улога на опозицијата во следењето на европските интеграции и користењето на фондовите на ЕУ.

Транспарентност

Информациите за користењето на фондовите на ЕУ во Македонија се дисперзирани и треба да се консултираат многукратни извори за да се добие појасен преглед на состојбата. Недостасува синтетизирано и структурирано изложување од страна на Владата до Собранието. Според тоа, пратениците и работните тела на Собранието немаат релевантни информации за донесувањето одлуки за користењето на фондовите на ЕУ.

Според Радмила Шекеринска, претседател на Националниот совет за евроинтеграции, заради „недостаток на политичка волја“ концептот на транспарентност за користењето на фондовите на ЕУ не може да се спроведе во овој период. „Доколку има политичка волја [на Владата],

⁴⁰ Дискусија, Г. Ивица Боцевски поранешен заменик министер за европски прашања и национален координатор за ИПА, Тркалезна маса, „Зајакнување на парламентарната контрола за користење на ЕУ фондовите во Р.М., „ 21.02.2013, Скопје

дискусијата [за ИПА] ќе биде сосема поинаква⁴¹. Во однос на транспарентност и учество, јавноста треба да биде повеќе ангажирана во дискусиите, со што ќе се создаде поголемо барање за информации во врска со фондовите на ЕУ.

Без улога во планирањето

Националното собрание нема улога во планирањето за користење на фондовите на ЕУ. Единствена воспоставена пракса се редовните консултации за годишна ревизија на Националната програма за усвојување на правото на Европската унија. На почетокот (во 2006 г.) Националната програма за усвојување на правото на Европската унија беше солиден инструмент за известување и мониторинг на ИПА, затоа што обезбеди упатување за користењето на буџетските средства до ЕУ и други билатерални/мултилатерални донатори, со што се креира јасна слика за распределувањето на финансиските средства во однос на пристапните критериуми и поглавјата на правото на ЕУ⁴². Меѓутоа, документот ја изгуби суштината и прецизноста, особено во смисла на планирање на фондовите на ЕУ.

Собранието не се известува или консултира за Повеќегодишниот документ за индикативно планирање, ниту за оперативните програми за компонентите на ИПА. Освен тоа, Собранието не се консултира за Претпристапната економска програма. Затоа може да се утврди дека не постои широк договор во земјата за приоритетите поврзани со финансиските програми на ЕУ.

Механизми за известување – Владата не ги почитува обврските

Владата е обврзана да доставува квартални извештаи до Собранието за севкупниот напредок на пристапниот процес, како што е наведено во 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 ќе 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“⁴³. Во согласност со Декларацијата, заменикот на претседателот на Владата одговорен за европски прашања е одговорен за поднесување на извештајот до Комисијата и да одговори на сите прашања доставени од членовите на Комисијата.

⁴¹ Интервју со Г-ѓа Радмила Шекеринска, претседател на Националниот совет за евроинтеграции, Собрание на Република Македонија, 22.2.2013 г.

⁴² <http://www.sobranie.mk/en/default.asp?ItemID=6D77DBE8C0ADEA45B6C6F804BF4D70A0>

⁴³ Ibid.

Комисијата за европски прашања, како матично работно тело, има експлицитна надлежност за следење на спроведувањето на обврските што произлегуваат од договорите меѓу Република Македонија и Европската унија, вклучено и „финансискиот инструмент достапен на земјата“.

Владата не ја почитува обврската навремено да доставува извештаи за искористување на фондовите на ЕУ. Како што може да се види од 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. Извештајот за 2009 година би можело да се смета како дел од „редовно“ известување; меѓутоа, извештајот за 2012 година беше поттикнат од јавната расправа организирана од НСЕИ за збирката на студии подготвени од Институтот за европска политика (ЕПИ) „Користење на фондовите на ЕУ во Република Македонија – ефикасност, влијание и апсорпционен капацитет“.

Информациите за Инструментот за претпристапна помош (ИПА) беа доставени од страна на СЕП во јули 2009 година. Документот е доста краток (само 18 страни), насочен кон фактички информации за ИПА, статусот на имплементација и за воспоставување на национални капацитети за децентрализиран систем на спроведување. Целата информација е без содржина, со наведување само на приоритетните оски од секоја компонента на ИПА и проектот што е земен предвид во секоја компонента.

Првичната идеја, откако Република Македонија го доби статусот на земја кандидат за членство во ЕУ во 2005 година беше Собранието да биде ангажирано во следењето на фондовите на ЕУ. Секретаријатот за европски прашања во кварталниот извештај за статусот на пристапниот процес доставен до Комисијата за европски прашања и до Националниот совет за евроинтеграции доставуваше дополнителен анекс за статусот на спроведување на ИПА. Со анализата на содржината на извештаите се утврди дека тој содржеше информации за вкупната распределба на финансиските средства, статусот на договорени оперативни програми со Европската комисија и проекти во процес на подготовка за одобрување. Информациите за ИПА беа наменети за информирање на пратениците на Собранието во врска со последниот развој и статусот на фондовите на ЕУ, избраните национални приоритети, реформа на националните институции за доделување акредитација за управувањето со фондовите на ЕУ⁴⁴.

⁴⁴ Интервју со Г-ѓа Радмила Шекеринска, претседател на Националниот совет за евроинтеграции, Собрание на Република Македонија, 22.2.2013 г.

Промените на политичката волја доведоа до тоа Владата да не известува за „чувствителните“ прашања, вклучено и за статусот на секој проект, утврдените предизвици и прашањата за административни капацитети, нивото на национално кофинансирање и финансиската конструкција на севкупниот проект⁴⁵. Во согласност со најдобрите практики на ЕУ, овие извештаи треба да содржат информации за изборот на постапки за изведувачи и подизведувачи, постапката за јавни набавки, жалби и одлуки на Владата. Треба да се даде образложение за секое прекршување на претходно договорената временска рамка.

Во однос на постојните постапки за информирање на Владата (институциите за управување/спроведување на фондовите на ЕУ) на Собранието за користењето на фондовите на ЕУ, Делегацијата на Европската унија во Република Македонија смета дека постои *недостаток на правила за известување за спроведувањето на ИПА; недостаток на транспарентни информации и видливост на ИПА од страна на Владата* и дека процесот на известување може да се зајакне и да биде редовен⁴⁶.

Овој пристап ќе придонесе за зголемување на влијанието на фондовите на ЕУ и ќе обезбеди постојани дебати за постигнување а подобри резултати и дополнително влијание. Освен тоа, Владата, преку НКИПА, во соработка со Структурата за имплементација на ИПА, Националниот службеник за овластување и Програмскиот службеник за овластување, треба да пронаоѓаат начини за редовно споделување информации со законодавната власт⁴⁷. Со ова ќе се овозможи подобрување на следењето и користењето на показателите за следење и евалуација за подобро креирање на политики од страна на Владата и Собранието.

ДЕУ ги идентификува следните препреки за ефикасна парламентарна контрола: недостаток на известување за спроведувањето на ИПА; недостаток на транспарентни информации и видливост на ИПА од страна на Владата; недостаток на интерес од страна на пратениците во Собранието за проблематиката на ИПА заради техничката природа; недостаток на интерес од страна на Комисиите на Собранието за дискусии во врска со проблематиката на ИПА/ЕУ, освен за Извештајот за напредок на ЕК.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Писмено интервју со Делегацијата на Европската унија во Република Македонија, 20.02.2013, Скопје.

⁴⁷ Ibid.

Комисија за европски прашања и Национален совет за евроинтеграции

Една од главните одговорности на **Комисијата за европски прашања** на Собранието на Република Македонија, како дел од следење на пристапниот процес на земјата, е контрола на користење на фондовите на ЕУ⁴⁸. Задачите на Комисијата се утврдени согласно 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.

Со анализа на надлежностите на Комисијата може да се утврди дека Комисијата има контролни механизми врз Владата за спроведување на фондовите на ЕУ. Контролата вообичаено се спроведува преку дискусии за информациите доставени од Секретаријатот за европски прашања за напредокот на пристапниот процес и повремено во текот на тематски седници на Националниот совет за евроинтеграции посветени на фондовите на ИПА.

Комисијата добива информации преку ревизијата на Националната програма за усвојување на правото на Европската унија и кварталните извештаи за спроведувањето на НПАА, која содржи ограничени информации за користењето на фондовите на ИПА. По дискусиите во Комисијата, членовите усвојуваат мислење кое се доставува до Владата. Комисијата, исто така, има право директно да ѝ се обрати на Владата и да побара дополнителни информации.

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 за прашања поврзани со ЕУ, вклучено и користењето на фондовите на ЕУ⁴⁹. 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, овие механизми не се применуваат во Комисијата за прашањата поврзани со фондовите на ЕУ. Во разговорот со Г. Мисини, претседател на Комисијата за европски прашања, тој забележа дека земал 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 година⁵⁰.

⁴⁸ Интервју со персоналот на Комисијата за европски прашања, Собрание на Република Македонија, 11.02.2013, Скопје. Интервју со Г. Хајрула Мисини, претседател на Комисијата за европски прашања на Собранието на Република Македонија, 13.02.2013, Скопје. Повеќе на:

<http://www.sobranie.mk/en/default.asp?ItemID=066AA344A29E3842AF72BA054BD2DC11>

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

И покрај тоа што делокругот на Националниот совет за евроинтеграции (НСЕИ) не вклучува експлицитно следење на фондовите на ЕУ (туку општа одредба за следење 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 капацитет“.

Советот, исто така, опсежно ги користи јавните расправи како метод на контрола и го вклучи граѓанското општество во дискусиите, и покрај неподготвеноста за тоа од страна на пратениците од позицијата во Собранието. Од друга страна, се препорачува пракса на заеднички седници со Комисијата за европски прашања. Според претседателот на Советот, г-ѓа Шекеринска, тековниот систем за контрола е „слаб“ и потребни се суштествени 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 почеток; 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.

Во ноември, 2012 година, Националниот совет за евроинтеграции организираше јавна расправа⁵¹ за резултатите од публикацијата подготвена од Институтот за европска политика (ЕПИ) за “Користење на фондовите на ЕУ во Република Македонија”⁵². Јавната расправа беше широко медиумски покриена - за неа известија поголем број медиуми (телевизија, дневни и онлајн весници). Студијата и расправата имаа практично политичко влијание врз проблематиката и покренаа отворена дебата во Собранието. Секретаријатот за европски прашања (канцеларијата на Националниот координатор за ИПА), кој што немаше доставено извештај за користењето на фондовите на ЕУ во Македонија до Собранието од 2009 година, се заложи да подготви и достави извештај до крајот на ноември како одговор на јавната расправа иницирана со публикацијата на ЕПИ.

Јавната расправа иницираше отворена дебата во Собранието и привлече внимание кај политичарите и медиумите. Освен тоа, продонесе и за подобрување на транспарентноста на користењето на фондовите на ЕУ. Заради чувствителноста на дискутираните прашања, парламентарното мнозинство предложи друг датум за јавната расправа со објаснување дека заменикот претседател на Владата за европски прашања не бил во состојба да присуствува на јавната расправа заради веќе испланирани активности. Покрај намерата да се одложи настанот, јавната расправа се реализира на истиот датум. Како резултат на тоа, имаше најава за извештај за ИПА од страна на Владата за почетокот на декември 2012 година. Овој извештај

⁵¹ <http://sobranie.mk/default.asp?ItemID=E7D088CCF8949A4E96C97754FDE9FF42>

⁵² http://epi.org.mk/docs/use_of_eu_funds_in_the_republic_of_macedonia.pdf

не даде значајни информации, а седницата на Националниот совет за евроинтеграции не беше отворена за граѓанското општество.

Освен тоа, во рамките на редовната собраниска постапка, пратениците на 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 пратеник да побара информации од Владата и целосна пленарна расправа на оваа тема. Меѓутоа, анализата на постојната состојба утврди дека пратениците ретко ги користат овие механизми за контрола на користењето на фондовите на ЕУ. Механизмите што ги имаат не се доволно искористени.

Комисијата за европски прашања смета дека Собранието може да придонесе за подобрување на транспарентноста и одговорноста на Владата за користење на фондовите на ЕУ. Овој придонес е вграден во уставната позиција на Собранието за контрола на Владата преку избраните претставници. Зајакнатата улога за контрола и следење на фондовите на ЕУ ќе обезбеди додадена вредност на севкупниот процес на пристапување, со обезбедување на редовни јавни расправи за фондовите на ЕУ, пренесување на седниците на Комисијата на телевизија и редовно објавување на сите поврзани материјали на веб страната на Собранието. Постојат можности за измена на праксите на Комисијата за европски прашања за зајакнување на нејзините контролни механизми врз основа на најдобрите практики на другите земји-членки на ЕУ кои беа во состојба да воспостават ефикасна контрола врз користењето на фондовите на ЕУ⁵³.

Што е многу важно, една од главните надлежности на Комисијата за европски прашања е да даде мислења за информациите доставени од Владата на Комисијата. Се препорачува Комисијата максимално да го користи инструментот со редовно доставување на официјални мислења за процесот на пристапување и користењето на фондовите на ЕУ врз основа на материјалите доставени од Владата.

Со Законот за Собрание и измени и дополнувања на Деловникот на Собранието се обезбеди потребниот инструмент за спроведување парламентарна контрола врз користењето на фондовите на ЕУ во Република Македонија. Меѓутоа, недостасува систематски пристап кон контролата. Недостасува доследна постапка која е суштинска за овозможување функционални и координирани контролни механизми за надзорна фондовите на ЕУ⁵⁴. Постои потреба од

⁵³ Интервју со персоналот на Комисијата за европски прашања, Собрание на Република Македонија, 11.02.2013, Скопје. Интервју со Г. Хајрула Мисини, претседател на Комисијата за европски прашања на Собранието на Република Македонија, 13.02.2013.

⁵⁴ Дискусија, Др. Каролина Ристова Астеруд, поранешен претседател на Комисијата за европски прашања, Тркалезна маса „Зајакнување на парламентарната контрола врз користењето на фондовите на ЕУ во Република Македонија“, 21.02.2013, Скопје

зајакната координација меѓу владините и собраниските постапки, што ќе доведе до отстранување на слабите точки во известувањето од страна на Владата и дискусии во Собранието.

Други контролни механизми

Друг механизам на располагање на пратениците на Собранието е годишната пленарна седница на Собранието за статусот на процесот на евроинтеграции, воспоставен со Декларацијата на Собранието во 2003 година⁵⁵. Оваа седница има улога на инструмент за јавна расправа за севкупниот напредок на евроинтеграциите. Овој механизам може да се искористи за иницирање пленарна дискусија за користењето на фондовите на ЕУ, со што ќе се зајакнат контролните механизми.

Улогата на Собранието во надзорот на фондовите на ЕУ може да се зајакне и преку комисиите и НСЕИ. Собранието може да се вклучи во подготвителните фази при утврдување на долгорочните приоритети на Советот за агендата на ЕУ во „финансиската рамка“ на ИПА 2 за 2014-2020. При усвојување на Националниот буџет во Собранието, постои потреба да се обезбеди главните алокации за спроведување на Агендата на ЕУ да имаат доволно средства за кофинансирање од националните фондови. Со ова ќе се овозможи посилна контрола на Собранието врз трошоците од буџетот и фондовите на ЕУ и следење на спроведувањето на законодавство на ЕУ⁵⁶.

Освен тоа, Владата треба редовно да подготвува годишни извештаи за спроведувањето на ИПА, со што ќе се овозможи Собранието, преку Комисијата за европски прашања, Комисијата за финансирање и буџет (во делот на национално кофинансирање) и на НСЕИ, да даде мислење за спроведувањето на целите/одредниците и користењето на фондовите на ЕУ. За Претпристапната економска програма, дел од постапката на претпристапен фискален надзор, која има за цел подготовка на земјите кандидати за учество во мултилатералниот надзор и координацијата на економските политики во Комисијата за финансирање и буџет, Комисијата за европски прашања и во НСЕИ за да се обезбеди јавна дебата преку претставниците на различни недржавни учесници, пред да ја донесе Владата. Министерство за финансии мора

Извештаите за статусот на спроведување на ИПА доставени до Националниот координатор за ИПА до Комисијата за европски прашања и Националниот совет за евроинтеграции не се доставуваат до комисијата за финансирање и буџет.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Писмено интервју со Делегацијата на Европската унија во Република Македонија, 20.02.2013, Скопје.

да доставува редовен извештај за спроведувањето на програмата до Комисијата за финансирање и буџет.⁵⁷

Ефикасна контрола на јавните финансии – предуслов за контрола на фондовите на ЕУ

Постои потреба од зајакнување на координацијата меѓу владините и собраниските процедури, што ќе доведе до отстранување на слабите точки во известувањето од страна на Владата и дискусии на Собранието за проблематиката на фондовите на ЕУ

И покрај тоа што не е директно посочена како одговорна за контрола на фондовите на ЕУ **Комисијата за финансирање и буџет** на Собранието на Република Македонија, во согласност со нејзиниот делокруг, има индиректни надлежности да врши надзор врз фондовите на ЕУ⁵⁸. Како одговорна за севкупниот буџетски и финансиски систем во земјата, Комисијата врши надзор врз националниот буџет, вклучено и кофинансирањето на ИПА. Освен тоа, Комисијата има ограничен преглед на спроведувањето на релевантното законодавство за ИПА (на пр. Законот

за надзор на Инструментот за претпристапна помош). Извештаите за статусот на спроведување на ИПА доставени од Националниот ИПА координатор, Комисијата за европски прашања и до Националниот совет за евроинтеграции не се доставуваат до Комисијата за финансирање и буџет⁵⁹.

Собранието на Република Македонија има механизми за вршење контрола врз Владата, меѓутоа, заради недостаток на политичка волја овие механизми ретко се користат. Една од основните функции на Собранието е примена на контрола; меѓутоа, контролата врз јавните финансии, вклучено и фондовите на ЕУ, е на екстремно ниско ниво.

Владата на Република Македонија, во согласност со Регулативата за ИПА, треба финансиски да инвестира во спроведувањето на секој проект преку кофинансирање (начело на сопственост). Со дискусиите за буџетот, Комисијата може да остварува поголема контрола на начинот на кој Владата го спроведува проектот преку ИПА. Освен тоа, со студијата на случај на Словенија се покажа дека Комисијата за финансии и буџет има развиено партнерство со Националниот суд на ревизори, така што во Комисијата се дискутира за секој извештај подготвен од Судот на ревизори. Освен тоа, треба да се зајакне соработката со другите комисии на Собранието.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Деск истражување на официјалната веб страна на Собранието на Република Македонија: <http://sobranie.mk/en/default-en.asp?ItemID=71F35AA9E9995C44AB21E69333E3D5C0>

⁵⁹ Ibid.

Освен редовните јавни расправи и отворени дебати во Собранието, како што подоцна се покажа во студијата со словенечкиот модел, еден можен начин е поврзани или заеднички седници за фондовите на ЕУ, заеднички заклучоци и препораки. Со овие инструменти може да се примени поголем притисок врз Владата за да се обезбеди поголема одговорност за користењето на фондовите на ЕУ, со што ќе се зајакне учеството на Собранието и неговите работни тела во контролата врз фондовите на ЕУ.

Еден можен инструмент за обезбедување на поголема контрола врз јавните финансии, вклучено и фондовите на ЕУ, е основање на одделно тело во Собранието (или Поткомитет во Комисијата за финансирање и буџет)

Дебатата за контрола врз фондовите на ЕУ е неоспорно поврзана со прашањето за контрола на јавните финансии општо. Постои загриженост дека Република Македонија има проблем со контролата на јавните финансии и истиот уште повеќе се продлабочува⁶⁰. Земјата континуирано забележува пад на индексот на буџетска транспарентност⁶¹, кој во 2012 година беше 40% понизок споредено со 2008 година. Според индексот на буџетска транспарентност, Република Македонија се наоѓа на најниското место во регионот и ЕУ.

За да се унапреди дискусијата во Собранието, парламентарната контрола треба да ги земе предвид соодветните експертски извештаи од Секретаријатот за европски прашања и Државниот завод за ревизија; во спротивно секоја дебата ќе премине во политичка дискусија. Од екстремна важност за извештаите подготвени од Државниот завод за ревизија да влезат во парламентарна постапка и да има институционален резултат.

На институционализацијата на извештаите на ДЗР може да се гледа како на прв чекор напред во обезбедувањето на реална парламентарна контрола врз користењето на јавните финансии, вклучено и фондовите на ИПА. За таа цел, во согласност со Препораката на Европската комисија во Извештајот за напредок, постои потреба од воспоставување на формален механизам за соработка меѓу Државниот завод за ревизија и Собранието за дебата и контрола врз јавните финансии врз основа на извештаите ДЗР.

⁶⁰ Дискусија, Г. Јован Манасиевски, поранешен претседател на Комисијата за финансирање и буџет, Тркалезна маса „Зајакнување на парламентарната контрола врз користењето на фондовите на ЕУ во Република Македонија“, 21.02.2013, Скопје.

⁶¹ <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

Постои потреба од утврдување на референтно тело во Собранието за контрола врз јавните финансии, затоа што Комисијата за европски прашања и Комисијата за финансирање и буџет се преоптоварени со други точки од агендата – затоа, се ограничува достапноста на нивните членови за ангажирање во значајни дискусии за јавните финансии и фондовите на ЕУ.

Не може да има парламентарна контрола врз користењето на фондовите на ЕУ, ако нема соодветна контрола врз јавните финансии.

Словенечкиот модел е добар пример за ефикасна контрола врз јавните финансии и фондовите на ЕУ, особено заради зголемената улога на собраниската опозиција во составот на Комисијата. Претходно, кога г-н Манасијевски беше претседател на Комисијата за финансии и буџет, постоеја заложби за одржување на јавни расправи за прашањето поврзано со контрола на јавните финансии, меѓутоа, пратениците од собраниската позиција користеа процедурални механизми за одложување или откажување на јавната расправа. Ова укажува на низок степен на политичка заложба и волја за зајакнување на надзорната контрола на Собранието во врска со оваа проблематика.

Решенијата за тековната состојба може да се најдат во отворање на пристапни преговори и зајакнат притисок и присуство на Европската унија и инвестирање во човечки капитал/ресурси за дополнително зајакнување на единиците за внатрешна ревизија во линиските министерства.

Надзорот врз користењето на фондовите на ЕУ од страна на Собранието треба да се води заедно со контролата врз јавните финансии и буџетот. Постои потреба од порадикален пристап во обезбедувањето на контролен механизам; во спротивно, земјата ќе се соочи со понатамошен пад на индексот на буџетска транспарентност, а со тоа се зголемува политичката неодоворност и можност за измама и корупција во однос на фондовите на ЕУ.

Еден можен механизам за обезбедување поголема контрола врз јавните финансии, вклучено и фондовите на ЕУ, е основање на посебно тело во Собранието (или Поткомитет во Комисијата за финансии и буџет), кое ќе врши анализа на извештаите на Државниот завод за ревизија (ДЗР), особено неговите негативни извештаи⁶². Освен тоа, основањето на парламентарен институт ќе им помогне на пратениците и службите на Собранието во подготовката на позициите и анализите на имплементацијата на ИПА, што може да се искористи во текот на дебатата во комисиите и пленарните седници.

⁶² Дискусија, Г. Горан Мисовски, заменик претседател на Комисијата за финансирање и буџет, Тркалезна маса „Зајакнување на парламентарната контрола врз користењето на фондовите на ЕУ во Република Македонија“, 21.02.2013, Скопје.

Прашањето за Тело за ревизија на ИПА е идентификувано како проблематично⁶³. Главна цел беше да се формира независно ревизорско тело, избрано од Собранието. Телото за ревизија на ИПА би правело анализа на спроведувањето на ИПА, вклучено и сите трансфери на плаќања и, потоа би го информирало Собранието за извршената ревизија. Меѓутоа, Телото за ревизија на ИПА е назначено од Владата и истото доставува извештаи само до Министерство за финансии/Владата. Собранието нема пристап до овие извештаи, со што и пратениците на Собранието, исто така, немаат пристап до информациите за начинот на користење на ИПА од страна на Владата. Од огромна важност за Телото за ревизија на ИПА е да биде назначено од Собранието со цел да се обезбеди независна проценка на спроведувањето на ИПА и објективно известување на Собранието. Сите извештаи за трошењето на јавните финансии, вклучено и фондовите на ЕУ, подготвени од Државниот завод за ревизија и Телото за ревизија на ИПА треба да бидат достапни на Собранието за дополнителни дискусии и донесување одлуки.

Административен капацитет на Собранието за анализа на користењето на фондовите на ЕУ

Во однос на административниот капацитет и акумулација на познавање на фондовите на ЕУ во Собранието, се утврди дека истиот не е задоволителен и покрај зголемениот број на вработени. Во последните пет години имаше одреден број обуки и курсеви за пратениците и персоналот на Собранието за фондовите на ЕУ. Сепак, ова прашање останува предизвик. Тековната состојба не му овозможува на Собранието да спроведе квалитетна дебата и да обезбеди задоволителна контрола врз фондовите на ЕУ.

Постои целосен недостаток на правила за известување за спроведувањето на ИПА; недостаток на транспарентни информации и видливост на ИПА од страна на Владата.

Процесот на известување треба да се зајакне и редовно да се спроведува

Националното собрание, вклучено и членовите 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 потреба за севкупна анализа на ИПА и специјализирано познавање на секоја компонента. Тековниот систем за контрола е „слаб“ и потребни се значајни информации за разгледување на прашањата за програмирање, следење и евалуација на ИПА, навремено склучување и спроведување на договори за проекти и нивото

⁶³ Дискусија, Г. Горан Мисовски, заменик претседател на Комисијата за финансирање и буџет и Г. Јован Манасиевски, поранешен претседател на Комисијата за финансирање и буџет, Тркалезна маса „Зајакнување на парламентарната контрола врз користењето на фондовите на ЕУ во Република Македонија“, 21.02.2013, Скопје.

на апсорпција на фондовите на ЕУ⁶⁴. Механизмот за квартално известување е почеток; меѓутоа, Владата треба да ја почитува оваа обврска и истата редовно да ја спроведува.

Заклучок и политички опции

Собранието на Република Македонија има доволно воспоставени механизми сила за остварување на неговата надзорна надлежност врз користењето на фондовите на ЕУ. Меѓутоа, потенцијалот на постојните механизми не е целосно искористен, со што контролата на Собранието врз Владата во однос на финансиските програми на ЕУ е слаба.

Собранието на Република Македонија, вклучено и Комисијата за европски прашања и Комисијата за финансирање и буџет, имаат достапни механизми за целосно спроведување на надлежности за контрола врз фондовите на ЕУ. Меѓутоа, недостасува политичка волја.

Дел од причините може да се припише на сложеноста на фондовите на ЕУ, како и на фактот дека одолговлекувањето на процесот на пристапување во ЕУ не поттикнува собраниска дебата како што беше случај со земјите пристапнички во текот на преговорите за Поглавјето 22 *Регионална политика и координација на структурните инструменти*. Сепак, основните причини лежат во тенденцијата на слабеење на Собранието во однос на Владата во Македонија и во недостатокот на политична волја да се зајакне општо контролната функција на Собранието.

Според најдобрите практики на ЕУ, водечка улога во надзорот на прашањата за ЕУ треба да се даде на опозицијата, особено кај земјите пристапнички. Ваквиот пристап би бил корисен за Македонија. Со ова би се зајакнала контролата, како и националниот консензус на процесот на интеграции во ЕУ.

Пред сè, постои недостаток на транспарентни информации и видливост на ИПА од страна на Владата. Обемот на податоци и квалитетот на информациите што ги дава Владата драматично опаднаа последниве години. Информациите за користење на фондовите на ЕУ треба да се објавуваат систематски и редовно за да се спречи злоупотреба (како што се покажа во случајот на Бугарија), како и да се поттикне дебата за ефикасност. Владата, преку канцеларијата на НКИПА, во соработка со Структурата за имплементација на ИПА, Националниот службеник за овластување и Програмскиот службеник за овластување, треба неопходно да изнајдат начини

⁶⁴ Интервју со Г-ѓа Радмила Шекеринска, претседател на Националниот совет за евроинтеграции, Собрание на Република Македонија, 22.02.2013.

Комисијата за европски прашања (како и Комисијата за финансирање и буџет и Националниот совет за евроинтеграции) може да го зголеми бројот на јавни расправи, кое претставува еден од директните контролни инструменти. Освен тоа, расправите може да бидат тематски и посветени на секоја поединечна компонента на ИПА за да се овозможи темелна дискусија за статусот на спроведување на ИПА. Уште поважно, Комисијата треба да го зголеми нивото на учество на заинтересираните страни.

за подобро редовно споделување на информациите со законодавната власт и воспоставување на механизам за редовно споделување на информации. Со ова ќе се овозможи подобрување на следењето и користењето на показателите за следење и евалуација, со цел подобро креирање на политиките од страна на Владата и Собранието.

Иако Собранието навистина има механизми за контрола (општи и поврзани со евроинтеграциите), сè уште не е воспоставен доследен систем за контрола на Владата врз користењето на фондовите на ЕУ.

Собранието нема никаква улога во планирањето на помошта на ЕУ. Собранието (неговите релевантни тела) треба да расправаат и даваат мислење за Повеќегодишната индикативна програма, националните стратешки документи за финансиските

програми на ЕУ и за оперативните програми.

Треба да се воспостават јасни правила за известување на Владата за ИПА и истите да се усогласат (што сега не е случај) со најдобрите практики на ЕУ. Извештајот за искористување на фондовите на ЕУ треба да содржи информации за постапките за избор на изведувачи и подизведувачи, постапката за јавни набавки, жалби и одлуки на Владата. *Треба да се даде образложение за секое прекршување на претходно договорена временска рамка. Во оваа фаза на процесот задолжителен е сеопфатен и аналитички годишен извештај.*

Институционалната поставеност на релевантните тела и нивниот делокруг треба да бидат прецизирани за да се избегне преклопување и најдобро да се искористи стручноста на секое тело (КЕП, НСЕИ, КФБ).

Капацитетите на Собранието не овозможуваат независна анализа на фондовите на ЕУ и, доколку е овозможена дискусија, не постои волја во Собранието да се дискутира за ова прашање. Нема 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.

Комисијата за европски прашања треба да го зголеми бројот на јавни расправи, што претставува еден од директните инструменти за контрола. Ова треба да се вклучи во работната програма на Комисијата. Освен тоа, овие расправи може да бидат тематски и посветени на секоја поединечна компонента на ИПА за да се овозможат темелни дискусии за статусот на

спроведување на ИПА. Уште поважно, Комисијата треба да го зголеми нивото на учество на заинтересираните страни, организациите на граѓанското општество, научите работници и др. Субјекти. Собранието, исто така, треба подобро да ги искористи годишните пленарни седници за процесот на пристапување во ЕУ, со цел да се иницира прашањето за контрола на фондовите на ЕУ.

Собранието треба да назначи тело за ревизија на ИПА, со цел да се обезбеди независна проценка на спроведувањето на ИПА и објективно известување на Собранието. Сите извештаи за трошење на јавните финансии, вклучено и фондовите на ЕУ, подготвени од Државниот завод за ревизија и Телото за ревизија на ИПА треба да бидат достапни на Собранието за дополнителни дискусии и донесување одлуки.

Сите извештаи за трошење на јавните финансии, вклучено и фондовите на ЕУ, подготвени од страна на Државниот завод за ревизија и Телото за ревизија на ИПА треба да бидат достапни на Собранието за понатамошна дискусија.

Треба да се зајакне улогата на Комисијата за финансирање и буџет. Комисијата треба да има увид во обезбедување на кофинансирање на ИПА во Државниот буџет. Освен тоа, треба да остварува расправи за извештаите на Секретаријат за европски прашања и Државниот завод за ревизија. Важно е извештаите подготвени од Државниот завод за ревизија да влезат во парламентарна постапка и да добијат институционален резултат. На институционализацијата на извештаите на ДЗР може да се гледа како на прв чекор напред во обезбедувањето на реална парламентарна контрола врз користењето на јавните финансии, вклучено и фондовите на ИПА. За таа цел, постои потреба од воведување на формален механизам за соработка меѓу Државниот завод за ревизија и Собранието. Една можна опција на политиката е воведување на механизам за обезбедување поголема контрола врз јавните финансии, вклучено и фондовите на ЕУ, со основање на посебно тело во Собранието (или Поткомитет во рамките на Комисијата за финансирање и буџет).

Контролата врз користењето на фондовите на ЕУ од страна на Собранието треба да се води како дел од контролата врз јавните финансии и буџетот. Постои потреба од порадикален пристап во промовирање на контролен механизам; во спротивно, земјата ќе се соочи со понатамошен пад на индексот на буџетска транспарентност, а со тоа се зголемува политичката неодговорност и можност за измама и корупција во однос на фондовите на ЕУ.

Прашања за соговорниците:

1. Ве молиме на кратко објаснете како извршната власт (институции вклучени во раководење/спроведување на ЕУ фондовите) го известуваат Собранието на Република Македонија за искористувањето на ЕУ фондовите.
2. Според вас, дали постои доволно акумулирано знаење во Собранието за Инструментот за претпристапна помош (ИПА) за обезбедување на квалитетна расправа и контрола врз користењето на ЕУ фондовите?
3. Дали сегашниот воспоставен систем во Собранието на Република Македонија може да обезбеди ефикасна контрола врз користењето на ЕУ фондовите?
4. Кои се постоечките контролни механизми кои се на располагање на Собранието?
5. Според вас, кои се најголемите пречки во обезбедувањето на ефикасна контрола на Собранието врз користењето на ЕУ фондовите во РМ?
6. Како ја оценувате улогата на Собранието во контролата на ЕУ фондовите? Дали зголемена контрола од Собранието може да придонесе кон зголемена транспарентност и одговорност од Владата во спроведувањето/користењето на ЕУ фондовите?
7. Дали имате друг коментар на темата? Некои препораки?