НАЦИОНАЛНА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Прва сесија на Работната група I – Земјоделство и рурален развој (Поглавје 11)

Тема: Како до поуспешно искористување на програмата ИПАРД2

ЕКСПЕРТСКА АНАЛИЗА

Проф. д-р Александра Мартиновска Стојческа   Доц. Д-р Ана Симоновска

Билјана Петровска Митровска

SFPA
Slovak Foreign Policy Association

Европско движење Република Македонија
European Movement Republic of Macedonia
Mouvement Européen République de Macédoine

Програмскиот совет на Работната група 1 - Земјоделство и рурален развој во рамки на Националната конвенција за Европската Унија во Република Македонија, за првата работна сесија ја предложи темата: Како до подобра искористеност на ИПАРД2.

Во текот на подготовката на првата сесија, се одржаа повеќе средби со претставници од клучните засегнати страни и чинители, кои се сумирани во овој документ. Овие насоки и нацрт предлози треба да помогнат за развој на дискусија и донесување на конкретни препораки.

За полесна следливост на укажувањата, документот го организираме по клучни теми – можни интервенции во:

1. Структурни услови и имотно-правни аспекти – стр.5
2. Техничка документација – стр.6
3. Организација на јавните повици – стр. 7
4. Нови мерки за акредитација – стр.8
5. Подобрување на капацитетот на институциите – стр.9
6. Информираност и комуникација – стр.9

ИПАРД –Инструмент за претпристапна помоп за рурален развој

Европската перспектива на македонското земјоделство и рурален развој започна на 09.04.2001 година со склучување на Спогодбата за стабилизација и асоцијација на Република Македонија со Европската унија (ЕУ) со која меѓу другото се либерализираше трговијата и се овозможи асиметричен трговски режим во трговијата за одредени земјоделски производи во полза на Македонија. Република Македонија, станува формално земја-кандидат за членство во ЕУ во 2005 година. Во 2009 година, Евроспката комисија дава позитивна оценка за отпочнување на преговорите за членство. Со станувавање на земја-кандидат Република Македонија добива пристап до разни механизми/ ЕУ фондови за претпристапна помош, покрај другото и за рурален развој и развој на земјоделскиот сектор. Првиот ИПАРД 2007-2013 започна со спроведување со објавувањето на првиот јавен повик во 2009 година и истиот заврши со исплати кон крајните корисници заклучно со 31.12.2017 година. Во моментов се спроведува ИПА 2014-2020, која за секторот земјоделство и рурален развој предвидува 104 милиони евра поддршка. 60 милиони евра се програмирани со седумгодишниот програмски документ ИПАРД 2014-2020 или ИПАРД 2. Овие средства се наменети за македонските земјоделци, преработувачкиот сектор и поддршка на мали бизниси во рурални средини. ИПАРД програмата е одобрена од ЕК во 2015 година, а правото за индиректно управување со средствата, РМ го добива во јуни 2017 година со стапување на сила на Финансиската спогодба за ИПАРД 2 потпишана помеѓу ЕК и РМ.

Општа цел на ИПАРД е обезбедување на финансиска помош за одржливо земјоделство и рурален развој како подготовка на земјите-кандидати за спроведување на Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) и управување со средствата од Унијата. Тоа е единствен инструмент кој е насочен кон приватниот сектор поради што е исклучително значаен за националното стопанство и за секторот кој го поддржува. Функционира врз основа на партнерско кофинансирање при што 50% до 65% од средствата се јавни фондови (од кои 75% отпаѓаат на Европскиот фонд за земјоделство и рурален развој- ЕАФРД, а 25% на буџетот на Република Македонија).

Во рамки на ИПАРД 2014-2020, како главни долгорочни приоритети се утврдени следните:

- Подобрување на одржливоста и конкурентноста на земјоделските стопанства и на сите видови на земјоделство и примарна преработка на храна, додека постепено се усогласуваат со стандардите на Европската Унија;
- Враќање, зачувување и подобрување на екосистемите зависни од земјоделството и шумарството;
- Промовирање на рамномерен територијален развој во руралните средини;
- Трансфер на знаење и зајакнување на капацитетот на јавната администрација во спроведувањето на програмите за рурален развој.

Спроведувањето на ИПАРД се врши преку институционална структура на ИПА воспоставена како резултат на процесот на децентрализација и индиректно управување со помошта од ЕУ и која како заеднички институции ги има следниве: Национален службеник за авторизација, Национален фонд, Национален ИПА координатор, програмски службеници за овластување и ИПА Ревизорско тело. Како посебни институции (оперативна структура) задолжени исклучиво за реализација на ИПАРД се: Телото за управување со ИПАРД во рамки на Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство и Агенцијата за финансиска подршка во земјоделството и руралниот развој.

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ:

АПРЗ - Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството
АФПЗРР - Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој
ДУП - детален урбанистички план
ИПАРД - инструмент за претпристапна помош за рурален развој на ЕУ
ЛЕАДЕР – Поврзување на активностите за развој на руралната економија (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale)
МЗШВ - Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
ТУ - Тело за управување на ИПАРД

НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

1. Структурни услови и имотно-правни аспекти

Структурните услови се од големо значење за успешното спроведување на ИПАРД2 (дел од општините сѐ уште немаат детални урбанистички планови што претставува препрека за инвестиции во објекти, општините се ограничени со ресурси за навремено да се издадат документи за да се покаже дека градбата на објектот е во согласност со стратегијата на општината). Нерешените имотно-правни односи исто придонесуваат до помала искористеност на достапните фондови (дел од апликантите немаат имотни листови, или имаат незавршени оставински постапки).

Понатаму, голем проблем е кредитирањето на одобрениот грант од ИПАРД и недоволниот пристап до почетен капитал.

Препораки:

- Создавањето структурни услови за изведување на инвестиции во постојани средства (градежни објекти) да се постави како приоритет на највисоко ниво.
- Да се забрза процесот на донесување на ДУП-ови во општините, со конкретни рокови (ориентационо, до крајот на 2018 година).
- Документацијата за проекти кои вклучуваат градежни активности и оние барања за легализација што се наменети за користење на ИПАРД, да имаат приоритет над останатите барања.
- Да се комплетираат и поврзат сите релевантни регистри во институциите во однос на ИПАРД.
- Усвојување на измените на Законот за консолидација на земјоделското земјиште кое е едно од решенија за надминување на проблемите со имотно-правните односи.

2. Техничка документација

Собирањето на обемната техничка документација која е потребна за комплетирање на апликацијата претставува еден од најголемите проблеми за потенцијалните корисници на средствата од програмата ИПАРД2. Постојат повеќе упатства за корисниците и тие добиваат поддршка за подготовка на апликациите, пред сѐ од АПРЗ, но и покрај тоа има голем број на непотполни апликации или дел од документите не се соодветни. Некои од бараните документи многу тешко се прибавуваат. Еден од тие документи е доказ за сопственичка структура од понудувачите од странски држави, бидејќи таков документ немаат и треба да се набави од други надлежни институции и тие се откажуваат да дадат понуди. Често пати се бараат и повеќе документи за да се прикаже една иста работа. На пример, заверен договор на нотар за закуп на земјоделско земјиште и имотен лист за земјоделското земјиште. Исто така, потврда за подмирени трошоци од УЈП, која АФПЗРР може по службена должност да ја обезбеди. Документацијата за потеклото на инвестицијата е проблем. На пример, се бараат разни сертификати и решенија од фирмата од каде што е земена профактурата и историјат за потеклото на материјалот за потребите на конкретната инвестиција.

Препораки:

- Постапките за набавка на потребната документација да се поедностават и да се разгледаат можностите дел од документите да се набавуваат по службена должност од АФПЗРР (некои примери наведени од засегнатите страни: договор за закуп на државно земјиште, доказ за сопственичка структура, документите за влијанието на инвестицијата врз животната средина , потврда од УЈП, итн.)
- Да се разгледаат можностите за олеснување на барањата за понуди и документи од странство (на пример, да се прифаќаат и профактурите од странските фирми испратени преку е-пошта и да се олесни условот за доказот за сопственичка структура на понудувачот).
- Јасно да се определи што треба да содржат документите потребни за ИПАРД кои се издаваат од надлежните институции (општините, министерствата, другите државни институции).
-

3. Организација на јавните повици

Периодот од објавување и затворање на повикот, до одлуката за прифатени апликации, и потоа до самата имплементација, е долг и неизвесен. Земајќи ги предвид спецификите на земјоделското производство, тоа во голема мера влијае на планирањето на производството и инвестициите на земјоделските стопанства, но и на заинтересираноста и мотивацијата на потенцијалните корисници воопшто да аплицираат. Првиот јавен повик за програмата ИПАРД2 е реализиран во периодот април–јули 2017 година. На овој јавен повик пристигнати се рекордно голем број на барања користење на ИПАРД средства во сите три мерки: 1648 барања и побарани над 55,5 милиони евра ЕУ средства. Во почетокот на март 2018 година се склучени првите договори. Дополнителен проблем претставува и рокот на валидност на понудите. Понудите кои се добиваат од странски фирми најчесто важат 3 месеци и тоа е голем проблем бидејќи одобрувањето на апликациите трае доста долго и со тоа истекува важноста на понудата.

Препораки:

- Да се разгледаат различни опции за објавување на повиците (на пример, засегнатите страни посочија како можна опција целогодишен отворен повик со неколку периоди на одлучување по апликациите, или фазен систем за објавување на повиците, на пример по конкретни мерки).
- Да се одреди временска рамка со определени рокови за сите фази од процесот: повик, одобрување на апликацијата, имплементација, мониторинг и контрола. И таа временска рамка да е во согласност со земјоделските активности.
- Да се воведе поефикасна постапка при оцена на апликацијата од страна на АФПЗРР.

4. Нови мерки во ИПАРД2

ИПАРД2 програмата е усвоена од страна на Европската комисија во 2015 година. Во програмата се вклучени следниве мерки: (1) Инвестиции во физички средства на земјоделски стопанства, (3) Инвестиции во физички средства во врска со преработка и маркетинг на земјоделски и рибни производи, (4) Инвестиции во рурална јавна инфраструктура, (7) Диверзификација на фарми и развој

на бизниси, (9) Техничка помош. Доделувањето на право за индиректно управување со буџетот за РМ во рамки на ИПАРД2 за мерките (1), (3), (7) и (9) е финализирано во 2017 година.

Мерката 4 која е наменета за руралните општини е во постапка за добивање на право за индиректно управување со буџетот и би била почнала да се спроведува најрано крај на 2018/ почеток на 2019 година. Нацрт мерката (5) Спроведување на стратегии за локален развој - LEADER пристап и мерката (10) Советодавни услуги, се подготвени и доставени од страна на Телото за управување со ИПАРД до Генералниот директорат за земјоделство и рурален развој на консултации и усогласување. Изработени се и нацрт постапки за спроведување на двете мерки. Овие две мерки ќе бидат вклучени во ИПАРД Програмата 2014-2020 со првата измена.

Во ИПАРД2 во некои домени веќе е зголемено ко-финансирањето (на пр. од 50% на 60% во мерка 1 и на 65% во мерка 7). ИПАРД2 не предвидува дополнително ко-финансирање за жени-фармери, но во критериумите за рангирање при евалуација на апликацијата предвидени се дополнителни бодови.

Препораки:

- Да се забрза процесот на акредитација на новите мерки од ИПАРД2 што ќе придонесат кон подобро и поуспешно искористување на програмата (на пример, инвестиции во рурална јавна инфраструктура).
- Поскоро да се создадат услови за воведување и акредитација на нови мерки (советодавни служби, стратегии за локален развој - ЛЕАДЕР пристап).
- Дополнително да се зголеми ко-финансирањето каде е можно (на пример, за жени-фармери).
- Процесот на програмирање, вклучувањето и акредитацијата на мерки за следниот програмски период да започне навремено, за да може соодветно навремено да се почне и со користењето на средствата.

- Во следниот програмски период, поголемо внимание и средства да се насочат кон мерките за развој на руралните средини (инвестиции во руралната јавна инфраструктура, диверзификацијата, ЛЕАДЕР и сл.)

5. Подобрување на капацитетот на институциите

Клучни институции за подготовка и спроведување на ИПАРД се МЗШВ (Тело за управување, во делот на програмирање, информирање, координација, евалуација, мониторинг и известување), АФПЗРР (подготовка на повици, избор и одобрување на проекти, како и авторизација, контрола и евиденција

на преземените обврски и плаќања и извршување на плаќања), како и АПРЗ во делот на помош и поддршка на барателите при подготовка на апликацијата, бројни невладини организации, приватни консултанти и други.
Исклучителниот и специфичен обем на работа бара соодветни капацитети на вклучените институции, пред сѐ во однос на екипираност и стручност на човечките ресурси.

Препораки:

- Да се зајакне капацитетот на институциите поврзани со спроведување на ИПАРД, особено ТУ, АФПЗРР и АПРЗ: да се зголеми бројот на вработени, со стручни и професионални кадри; да се подобрат знаењата и вештините на вработените со обуки; да се воведе финансиски мотив за вработените кои имаат зголемена ангажираност и обем на работа поврзана со ИПАРД; да се подобрат условите за работа (канцелариски услови и основни материјали).

6. Информираност и комуникација

- Информираноста и едукацијата, соодветно насочени кон потенцијалните корисници на ИПАРД2, се од клучно значење за успешно користење на програмата.

- Корисниците, но и другите лица вклучени во процесот (советодавните лица), сметаат дека често не се доволно и навремено информирани за објавување на повикот и условите за аплицирање. Во однос на достапните можности за поддршка на секторот, на корисниците често им е тешко да ги препознаат различните програми и мерки.

Препораки:

1. Да се подигне свесноста кај корисниците за можностите што ги нуди ИПАРД2, особено во насока на преземање нови развојни инвестиции, иновации, додадена вредност, а не само набавка на механизација.
2. Да се зајакне информираноста на крајните корисници со поефикасен систем на промотивни активности и навремена комуникација, почести информативни сесии и едукативни трибини: настаните да се одржуваат и по селата во период погоден за земјоделците (кога немаат обврски; во вечерните часови); да се организираат тематски настани (за само една целна група или соодветен избор на регион од аспект на застапеност на производна активност со приоритетно информирање за можностите за тој потсектор); на едноставен и разбирлив јазик да се претставаат главните, но и подеталните информации (на пример, визуелен водич што да очекуваат корисниците пред, за време и по аплицирањето и одобрувањето на проектот; презентирање на успешни примери од земјата и странство, и сл.).
3. Редовна информираност и обуки за советодавните лица и приватните консултанти во однос на програмата, подготовката на апликациите и деловниот план.
4. Редовна медиумска информираност за програмата, како и специјализирани обуки за новинарите.
5. Да се подобри комуникацијата помеѓу институциите во делот на континуираната размена на информации (на пример, меѓу АПРЗ и АФПЗРР, невладиниот сектор со институциите, и сл.).
6. Да се надополни работењето на Комитетот за следење на ИПАРД2: почесто да се одржуваат состаноци, за потранспарентно и ефикасно да се следи искористеноста на програмата и во него постојано да учествуваат невладините организации (земјоделските здруженија, стопанските комори, здруженијата на преработувачи и земјоделски задруги кои ги исполниле условите согласно Законот за земјоделство и рурален развој за социо-економски партнери на МЗШВ).