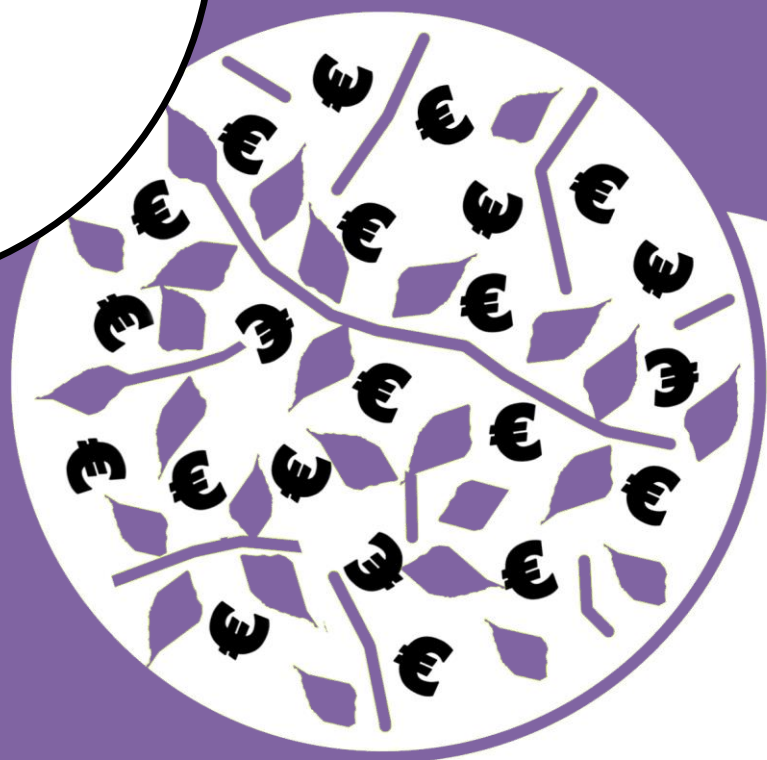


CEE

bankwatch
network



“Govorimo o IPA II”

Vodič za organizacije građanskog društva

Ova publikacija je pripremljena od strane: Ana Čolovic Lesoska i Markus Trilling iz CEE Bankwatch Network.

Premeri slučaja iz EU zemalja su doprinos:

Teodóra Dönsz-Kovács (MTVSZ, Mađarska)

Roman Havliček (CEPA, Slovačka)

Ivaylo Hlebarov (Za zemiata, Bugarska)

Primeri slučaja iz zemalja Zapadnog Balkana su doprinos:

Elona Saro (EDEN Center, Albanija)

Ana Čolović Lesoska (Eko-svest, Makedonija)

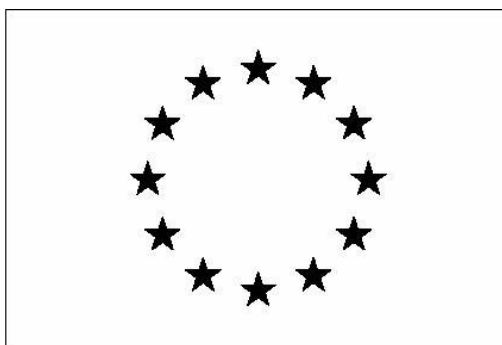
Marijan Galović (Zelena Akcija, Hrvatska)

Natasa Đereg (CEKOR, Srbija)

Dizajn i izgled

Kalina Denkovska

Verziju na srpskom jeziku pripremio i uredio: Centar za ekologiju i održivi razvoj-CEKOR, Subotica



This publication has been produced with the financial assistance of the European Union and International Visegrad Fund. The content of this publication is the sole responsibility of CEE Bankwatch Network and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union and the International Visegrad Fund.

Bankwatch is also grateful to the following donors for their ongoing support of our work: Charles Stewart Mott Foundation, European Climate Foundation, International Visegrad Fund, Sigrid Rausing Trust



Sadržaj

Sadržaj.....	3
Uvod	5
Predpristupna pomoć EU	6
IPA i IFIs- međunarodne finansijske institucije.....	13
Primeri iz programiranja i nadzora nad korišćenjem fondova EU iz zemalja EU	15
1. Mađarska	15
Učešće organizacija civilnog društva u Mađarskoj u planiranju i realizaciji operativnih programa koji se odnose na Strukturne fondove EU za period 2007-2013 (Skraćeni prikaz)	15
2. Bugarska.....	20
Iskustva NVO sektora u programiranju fondova EU u Bugarskoj u periodu od 2007–13. godine.....	20
3. Slovačka	25
Ocena procesa programiranja fondova EU u periodu 2007–2013 iz ugla učešća NVO sektora	25
Pregled učešća javnosti vezan za instrument IPA u zemljama Zapadnog Balkana	29
Albanija	29
Hrvatska	32
Makedonija.....	35
Srbija.....	37
Mogućnosti za uključivanje u process programiranja IPA fondova na nacionalnom nivou.....	40
Preporuke	41
Korisni linkovi.....	42



Uvod

Ovaj Vodič je obnovljena verzija publikacije štampane 2011. godine Vodič za organizacije građanskog društva „Govorimo o IPA- Osnovni pojmovi i mogućnosti učešća“. Cilj ovog Vodiča je da da smernice i podrži NVO-e iz zemalja Zapadnog Balkana i druge subjekte koji su zainteresovani ili već učestvuju u programskom ciklusu predpristupnog finansiranja, kao i da ih ojača da mogu u celini da koriste sve mogućnosti i prilike za učešće javnosti u tom procesu.

Nakon kratkog Uvoda o formalnom aspektu programskog ciklusa i novog IPA II instrumenta, Vodič daje odabrane slučajeve pozitivnih i negativnih primera koji ilustruju iskustava programskog procesa u različitim zemljama, posle čega sledi pregled mogućnosti učešća javnosti u finansiranju iz predpristupnih fondova u zemljama zapadnog Balkana. U finalnom delu Vodič daje informacije o budućem razvoju, kao i preporuke za transparentno i participativno programiranje predpristupnog finansiranja.

Predpristupna pomoć EU

Evropska Unija (EU) obezbeđuje predpristupnu finansijsku pomoć **zemljama kandidatima (trenutno: Island, Makedonija, Crna Gora, Srbija i Turska) i potencijalnim kandidatima (Albanija, Bosna i Hercegovina i Kosovo u skladu sa Rezolucijom 1244/1999 Saveta bezbednosti UN)**. Ova finansijska pomoć je namenjena kako za pojedinačne tako i za višestruke korisnike. Njena svrha je da pomogne ovim zemljama u sprovođenju političkih, ekonomskih i institucionalnih neophodnih reformi radi usklađivanja sa standardima EU. Ove reforme, neophodne za primanje u članstvo u EU, istovremeno imaju za cilj da unaprede život građana u zemljama korisnicama. Ključni cilj pomoći je podrška političkim reformama, naročito u izgradnji institucija, jačanju vladavine prava, ljudskih prava, zaštiti manjina i razvoju građanskog društva.

„Funkcionalna tržišna privreda” se smatra kao preduslov za pristupanje EU. U cilju davanja odgovora na kompetitivni pritisak i tržišne sile u okviru EU, pomoć se obezbeđuje da podrži ekonomsku reformu, koja treba da dovede do “ubrzanijeg rasta” i boljih mogućnosti za zapošljavanje.

Cilj predpristupne pomoći takođe teži da unapredi kvalitet života i u zemljama članicama EU, jer države kandidati i potencijalni kandidati trebaju da se usklade i primene EU standarde, na primer u oblastima **zaštite životne sredine i borbe protiv kriminala, krijumčarenja droga i ilegalne imigracije**. Nadalje,

predpristupna pomoć treba da ohrabri regionalnu saradnju i da doprinese održivom razvoju i smanjenju siromaštva.

Instrument za predpristupnu pomoć – IPA je uspostavljen 2006 kao najvažnije sredstvo u Strategiji Evropske Komisije za predpristupnu pomoć za period od 2007. do 2013. godine. Instrument će biti funkcionalan i u narednom periodu od 2014 do 2020. godine kroz sprovođenje Regulative Evropskog parlamenta i Saveta o Instrumentu IPA (IPA II).

Svrha IPA je da pruži podršku zemljama u tranziciji na putu od potencijalnog kandidata ka statusu kandidata i kroz članstvo u EU. IPA će pomoći ovim zemljama da ispune kriterijume za pristupanje EU (političke, ekonomske i institucionalno-zakonodavne uslove za članstvo, čime se grade administrativni i sudski kapaciteti) i **pripremiti ih za programiranje, upravljanje i implementaciju Kohezionih, Strukturnih i Ruralnih razvojnih fondova EU nakon pristupanja**.

Za ovu svrhu, tokom 2007-2013 perioda IPA je sadržavala pet komponenti kroz koje se pružala finansijska podrška. U narednom periodu (2014-2020), komponente će se odnositi na **područja politika**.

Tabela 1. pokazuje naslove komponenti pod IPA I u periodu 2007-2013, i njihove nove nazive prema IPA II instrumentu za period 2014-2020 i pripadajuće pokrivanje po sektorima.

Kao što se vidi iz tabele ispod, sve komponente su se ponovo našle u novo oformljenim područjima politika.

Komponenta Pomoć tranziciji i izgradnja institucija (*The Transition Assistance and Institution Building Component – IPA I*) poznata kao **Proces tranzicije i podizanje kapaciteta** je u novom programskom periodu suštinski povezana sa akijem - pravnim tekovinama EU (*acquis communautaire*¹) i izgradnjom kapaciteta u zemljama kandidatima, ali ispunjava istu ulogu i za zemlje potencijalne kandidate. Komponenta **Prekogranična saradnja** (*The Cross-Border Co-operation Component – IPA II*) primenjuje se u pograničnim regionima svih zemalja korisnica (zemlje kandidati i potencijalni kandidati) i između njih i zemalja članica EU.

Komponente Regionalni razvoj, Razvoj ljudskih resursa i Ruralni razvoj (*IPA 3, 4 i 5*), poznate kao **Regionalni razvoj, Zapošljavanje, Socijalna politika i razvoj ljudskih resursa, Poljoprivreda i ruralni razvoj** na osnovu kojih su zemlje kandidati ovlašćene da upravljaju svim vrstama pomoći kroz sistem decentralizovane primene, su tako napravljene **da pripreme zemlje kandidate za upravljanje fondovima EU – i Investicionim Fondovima (ESI) uključujući i finansiranje za ruralni razvoj.**

Predpristupna pomoć može se koristiti i za pokrivanje troškova aktivnosti povezanih sa administracijom i upravljanjem,

pratećih i završnih aktivnosti na projektima, nadzorom, revizijom i evaluacijom, kao i za pojedinačna istraživanja, sastanke, informisanje, obraćanja javnosti, informatičku i tehničku pomoć i administrativnu podršku u ostvarivanju ciljeva aktivnosti koje sprovodi Delegacija EU u pojedinim zemljama.

IPA se sprovodi u zemljama kandidatima i zemljama potencijalnim kandidatima, u skladu sa aneksima IPA Regulative. Za period instrumenta IPA I, pristup fondovima za sve komponente je bio omogućen samo državama kandidatima, dok su potencijalni kandidati mogli koristiti komponentu 1 i komponentu 2. U novoj IPA II, ovaj pristup je pojednostavljen i još fleksibilniji. Sve zemlje pod IPA instrumentom bez obzira na status, imaju pristup za finansijsku pomoć za svako područje politika.

Ovo pojednostavljenje i fleksibilnost novog instrumenta je posledica modifikovanog pristupa IPA II. Novi instrument predviđa da se strateške odluke o dodeljivanju pomoći čine kroz sveobuhvatne nacionalne ili multinacionalne okvirne strateške dokumente koji pokrivaju ceo period novog finansijskog okvira (2014-2020) koji prolaze jednom kroz srednjoročnu reviziju, što je zamena za trenutni sistem trogodišnjeg planiranja i revizije svake godine. Dodatno pojednostavljenje bi trebalo doći i od uvođenja novog sektorskog pristupa u dodeljivanju pomoći ovim sektorima. U tom pogledu, potrebe država korisnica će biti polazna tačka za određivanje sektora/politika za finansiranje.

¹ *Acquis communautaire* je francuski pojam koji se odnosi na zajednički skup prava Evropske zajednice, koji obuhvata ciljeve EZ, materijalna pravila, politike i, posebno, primarnu i sekundarnu legislativu i pravne precedente – sve ono što čini deo pravnog poretka EU. U njega su uključeni svi sporazumi, regulative i direktive donete od organa EU, kao i presude izrečene u Evropskom Sudu pravde. *Acquis* je istovremeno dinamičan, u stalnom razvoju kako se zajednica menja, i fundamentalan. Sve države članice su obavezne da se pridržavaju pravila iz *acquis communautaire*.

Naziv komponente (prema IPA I 2007-2013)	Naziv područja politika (prema IPA II 2014-2020)	Sektori koji su pokriveni
Pomoć tranziciji i izgradnja institucija (IPA 1 komponenta)-	Proces tranzicije i podizanje kapaciteta (TPCB sada na engl.)	Javna administracija Reforma administracije Upravljanje javnim finansijama Pravosuđe i unutrašnji odnosi Ljudska prava i manjine
Regionalni razvoj (IPA 3 komponenta)	Regionalni razvoj	Saobraćaj Energetika Životna sredina Razvoj privatnog sektora Kompetativnost i inovacije
Razvoj ljudskih resursa (IPA 4 komponenta)	Zapošljavanje, Socijalne politike i razvoj radne snage	Obrazovanje i ljudski resursi Radna snaga i zapošljavanje Socijalne politike
Ruralni razvoj (IPA 5 komponenta)	Poljoprivreda i ruralni razvoj	Poljoprivreda Ruralni razvoj
Prekogranična saradnja (IPA 2 komponenta)	Regionalna i teritorijalna saradnja	Regionalna saradnja u navedenim oblastima-sektorima. Teritorijalna saradnja: ne.

Tabela 1. Naslovi IPA komponenti i područja politika prema IPA I i IPA II periodima i njihovo sektorsko pokrivanje.

IPA Regulatorika je glavni dokument koji definiše ovaj instrument. Njen tekst je predložen od strane Evropske komisije i Regulatorika je usvojena od strane Evropskog Parlamenta. Za njenu praktičnu implementaciju, Evropska komisija donosi **Zajednička pravila za sprovođenje IPA**. Za tu svrhu, uvedeno je strateško planiranje u svim IPA zemljama korisnicama, kao **Opšti Strateški Okvir** (CSF), ili model za planiranje koji je uspostavila Evropska komisija (prethodno poznat kao MIFF-Višegodišnji indikativni finansijski okvir).

Zajednička pravila za sprovođenje donose političke prioritete za pridruživanje u obliku ključnih akcija koje mogu dobiti finansiranje kroz IPA Regulatoriku.

Na nivou strateškog planiranja, **Višegodišnji indikativni planski dokument**, koji za svaku zemlju korisnika donosi Evropska Komisija, u bliskoj saradnji sa zemljom na koju se odnosi, pokriva komponente IPA fondova za datu zemlju.

Ovaj strateški dokument čine prioritete pojedine zemlje koji treba da budu podržani sredstvima iz pojedinih komponenti, sa indikativnom alokacijom finansijskih sredstava u skladu sa Višegodišnjim indikativnim finansijskim okvirom, za dati period i glavne oblasti intervencije. Višegodišnji indikativni planski dokument je ključni dokument strateškog planiranja u trostepenom IPA programskom procesu. On prati Višegodišnji indikativni finansijski okvir – u kojem su fondovi indikativno alocirani po zemljama i po komponentama (kao i po regionalnom i horizontalnom obrascu) – i prethodi programskim dokumentima, u kojima su glavne oblasti intervencije i glavni prioritete, navedeni u planskom dokumentu,

iskazani prema zemljama korisnicama u detaljnoj listi prioriteta, mera i operacija.

Pored sredstava obezbeđenih za zemlje pristupnice u formi IPA instrumenta, Evropska unija obezbeđuje sredstva za ostale zemlje i regione van EU kroz sledeće instrumente: Instrument razvojne saradnje (“DCI”), Evropski instrument za demokratiju i ljudska prava (“EIDHR”), Evropski instrument za susedsku saradnju (“ENI”), Instrument za stabilnost (“IfS”), Instrument za saradnju u oblasti nuklearne sigurnosti (“INSC”), i Instrument partnerstva (“PI”). Kako bi pojednostavili i harmonizovali implementaciju ovih instrumenata, Evropska komisija je predložila Regulatoriku o Opštim pravilima i procedurama za implementaciju svih instrumenata EU za akcije prema spolja. Ova Regulatorika uspostavlja pravila koja se moraju poštovati prilikom sprovođenja navedenih instrumenata, tip finansiranja koji će se koristiti i mere koje će biti finansijski podržane da podrže implementaciju (kao što su priprema, audit, evaluacija, monitoring, pružanje informacija i komunikacija itd).

Opšta pravila i procedure takođe kažu da će Evropska komisija kroz specijalan sistem praćenja čuvati sve podatke vezane za trošenje sredstava kako za navedene instrumente tako i za troškove klimatskih akcija i zaštite biodiverziteta.

Taj sistem je baziran na tzv. “Rio markerima” (OECD metodologija, koja je već integrisana u performanse upravljanja EU programa) i treba da pomogne u proceni godišnjih troškova vezanih za klimatske akcije i biodiverzitet koji se obrađuju u usvojenim indikativnim programskim dokumentima.

Godišnji Paket za proširenje postavlja generalni strateški okvir za proces pristupanja u okviru kojeg IPA fondovi funkcionišu (**Pristupno partnerstvo**² i Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju, **Progres Izveštaji**, **Strateški Izveštaji** koje Evropska Komisija predstavlja svake jeseni Evropskom Savetu i Evropskom Parlamentu).

Svake jeseni Komisija usvaja svoj **"paket proširenja"** – koji je sačinjen od niza dokumenata koji objašnjavaju politiku proširenja. Paket uključuje **godišnji strateški dokument** koji nudi najnoviji pregled politike proširenja, njene ciljeve i prospekte, kao i **procenu učinjenog napretka tokom proteklih dvanaest meseci za svaku zemlju kandidata ili potencijalnog kandidata**. Pored toga, **detaljni izveštaji o progresu se objavljuju**, gde Komisija, tj. njen servis prati i procenjuje u detalj šta je svaki kandidat ili potencijalni kandidat postigao u protekloj godini i oblasti u kojima je potreban veći napor. U određenim godinama, paket proširenja takođe obuhvata predloge Savetu Ministara za reviziju evropskog i pristupnog partnerstva svake države, u kojima Komisija iskazuje prioritarna područja za dalju reformu.

² **Pristupno partnerstvo**, kao deo ojačane strategije za pristupanje, čine okvir procesa pridruživanja za svaku pojedinu zemlju. Oni postavljaju:

- **Ključne prioritete oblasti** u kojima države kandidati trebaju učiniti napredak, tj. Prioriteti koji su identifikovani u Mišljenju Evropske komisije o prijavi za članstvo u EU;
- **finansijsku podršku** za svaki od okvira.

Pristupno partnerstvo može biti redigovano prema učinjenom napretku pojedine zemlje i prema novonastalim situacijama.



Grafikon 1. Piramida koja pokazuje proces programiranja IPA II, počevši od vrha.

IPA u EU budžetu

Višegodišnji finansijski okvir za period 2014 -2020 alocira 10.38 milijardi EUR za IPA instrument³. Ovaj iznos ostaje značajno ispod inicijalnog predloga Evropske komisije (EUR 14.11 milijardi) i rezultat je sporazuma država članica za smanjenje ukupnog EU budžeta.

Budžet EU za 2014 – 2020 iznosi EUR 960 milijardi, koje su podeljene na 5 podgrupa. Dve trećine EU budžeta je namenjeno za Evropsku poljoprivrednu politiku i za razvoj evropskih regiona kroz Kohezionu politiku. IPA je deo podgrupe 4 “Global Europe”, koja uključuje ostale instrumente spoljne politike kao što su ENI- Instrument za susedsku saradnju ili DCI-Instrument razvojne saradnje i ukupno predviđa EUR 58.7 milijardi za 2014 – 2020:

Instrument za pred pristupanje (IPA)	10 380.0
EU instrument za susedsku saradnju (ENI)	13 682.6
EIDHR	1182.5
Stabilnost (IfS)	2 075.1
Bezbednost (CFSP)	2 075.1
Instrument partnerstva (PI)	844.3
Instrument razvojne saradnje (DCI)	17 380.4
Humanitarna pomoć	5 877.9
Civilna zaštita (CPFI) + ERC	128.4
EVHAC	130.1
Instrument za saradnju u oblasti nuklearne sigurnosti (INSC)	200.0
Makro-finansijska podrška	501.0
Garantni fond za eksterne akcije	1 063.1
Agencije	136.7
Ostalo	1 036.8
Margina	2 000.0
Ukupno	58 704.0

Tabela 2. Podgrupa 4 “Global Europe”

Država	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Albanija	61.0	70.7	81.2	94.1	94.4	94.5	95.3
Bosna & Hercegovina	62.1	74.8	89.1	105.3	107.4	107.8	108.8
Hrvatska	142.2	146.0	151.2	153.5	156.5	156.1	93.5
Makedonija	58.5	70.2	81.8	91.6	98.0	101.8	113.2
Island	---	---	---	---	12.0	12.0	5.8
Kosovo*	68.3	184.7	106.1	67.3	68.7	68.8	71.4
Crna Gora	31.4	32.6	34.5	33.5	34.1	35.0	34.5
Srbija	189.7	190.9	194.8	197.9	201.8	202.0	208.3
Turska	497.2	538.7	566.4	653.7	779.9	860.2	902.9
Više korisnički Program	129.5	137.7	188.8	141.7	186.2	176.2	177.2

Tabela 3. Pregled trošenja IPA sredstava u periodu 2007-2013 (u milionima EUR).

*Prema UN, Kosovo je “pod Misijom UN administracije (UNMIK) u skladu sa Rezolucijom 1244/1999 Saveta bezbednosti UN .”

³ Prema Zaključcima Saveta od Jula 2013. Konačno usvajanje ovog okvira se očekuje u kasnu jesen 2013. Jedino će se tada moći potvrditi ove brojke.

IPA i IFIs- međunarodne finansijske institucije

Western Balkan Investment Framework (WBIF) je mehanizam u kojem su pomešani zajedno grantovi koji dolaze od Evropske komisije i država članica EU i zajmovi od Evropskih javnih finansijskih institucija (Evropska Investiciona Banka-EIB, Evropska banka za obnovu i razvoj-EBRD, Razvojna banka Saveta Evrope).

WBIF dodeljuje grantove koji pokrivaju troškove za tehničku pomoć, interesne podsticaje i direktna ulaganja u akcijski kapital. Ovaj mehanizam ima značajnu ulogu u promociji velikih infrastrukturnih projekata u jugoistočnoj Evropi, koji se generalno sprovode od strane EIB i EBRD, kao i od nekih većih bilateralnih institucija (npr KfW). Projekti koji se predlažu za podršku moraju biti nominovani ili izneti od strane Nacionalnog IPA koordinatora određene zemlje. Projekti sa regionalnim uticajem imaju prednost nad ostalim predlozima.

The Western Balkans Investment Framework (WBIF) je oformljen kao regionalno oruđe za proširenje EU. Cilj okvira je da pospeši harmonizaciju i saradnju kod investicija namenjenih socio ekonomskom razvoju Zapadnog Balkana. On takođe ima za cilj da ujednači postojeće finansijske tvorevine Evropske komisije, i da povuče resurse od EC, partnerskih IFIs i bilateralnih donora. Dalji naponi bi trebali doneti bolju koordinaciju donatora i povećanje kapaciteta za finansiranje ključne infrastrukture u skladu sa prioritetima za pridruživanje. WBIF teži da poveća uticaj EU i bilateralnog finansiranja

pomoću čega se povlače sredstva iz zajmova međunarodnih finansijskih institucija za pristupne prioritete prepoznate od korisnica iz Zapadnog Balkana. WBIF-om se upravlja putem Nadzornog Odbora i Grupe za projektno finansiranje⁴.

WBIF se fokusira na ključne sektore energetike, životne sredine, transporta, socijalne infrastrukture i razvoja privatnog sektora. Od decembra 2009 do decembra 2010 Nadzorni Odbor WBIF-a se sastao tri puta i odobrio grantove za 81 projekat iz 7 zemalja korisnica. Ovde su neke činjenice vezane za dosadašnje operacije WBIF-a:

- Preko 90% od svih WBIF projekata imalo je mogućnost za finansiranje kroz kredite barem jedne od svih partnerskih IFIs,
- Trenutno, efekat pozajmljivanja kroz srodne mehanizme WBIF-a je visok: za svaki €1 donacije-granta, ukupno stvorena investicija bila je €44.
- Od €139.2 miliona koji su odobreni, €116.8 miliona je bilo alocirano iz budžeta EU, €11.1 miliona od Zajedničkog Evropskog Fonda za Zapadni Balkan i €11.3 miliona od partnerskih bankarskih institucija.

Bitno je napomenuti da nije bilo učešća javnosti kod određivanja koji će projekti biti finansirani od strane WBIF. Upravni odbor i Grupa za projektno

⁴ Western Balkan Investment Framework, Godišnji izveštaj 2010

finansiranje sastavljeni su od predstavnika Evropske Komisije, međunarodnih finansijskih institucija i bilateralnih donatora. Mada internet stranica WBIF okvira prikazuje i detalje sa sednica upravljačkih tela, za građane ili organizacije građanskog društva je nemoguće da se uključe u postupak donošenja odluka. Imajući u vidu da su infrastrukturni projekti koji su dospeli u bazu podataka WBIF-a izuzetno složeni i važni, kao i da su potencijalno veoma kontroverzni, od velike je važnosti da se obezbedi učešće javnosti u postupku donošenja odluka ovog instrumenta. Kao što Evropska Komisija redovno vodi proces konsultacija za projekte koje finansira, trebalo bi da obezbedi da se ista praksa sprovodi i u slučaju WBIF-a.

Primeri iz programiranja i nadzora nad korišćenjem fondova EU iz zemalja EU

1. Mađarska

Učešće organizacija civilnog društva u Mađarskoj u planiranju i realizaciji operativnih programa koji se odnose na Strukturne fondove EU za period 2007-2013 (Skraćeni prikaz)

Ovaj rad, kao deo Vodiča, jeste skraćeni apstrakt studije koju je pripremila Kristina Molnar Heđmegi krajem 2008. godine za istraživanje "SF tim za održivu budućnost" i koja je objavljena pod naslovom "Strukturni fondovi i partnerstvo" (Prag, 2009.). Stoga, ovaj deo Vodiča oslikava stanje krajem 2008. godine i nije ažuriran.

Podaci u ovom radu su prikupljeni od predstavnika NVO i znaničnika koji su dali odgovore na istraživački upitnik i učestvovali na 18 razgovora, kao i putem istraživanja literature i drugih pisanih izvora.

Prethodna pitanja

Aktivnosti građanskog društva u Mađarskoj imaju dugu prošlost i mogu se smatrati intenzivnim. One su se posebno pojačale pod uticajem promena političkog i privrednog sistema (tranzicija, od 1989. godine). Može se oceniti da su mogućnosti učešća javnosti u pripremama i korišćenju operativnih programa Strukturnih fondova u Mađarskoj bile široke u poređenju sa međunarodnim

iskustvima. Međutim, učešće javnosti nije bilo previše uspešno – vlada je njime samo prikazivala sliku partnerstva. Smatramo da je vlada u veoma malom obimu uzimala u obzir mišljenje javnosti.

Pripadnici građanskog društva su široko uključeni u rad Nadzornih odbora, ali ovi članovi imaju mali uticaj na stvarnu tekuću realizaciju ovih programa. Čini se da ne postoje povratne informacije. Nadzorni odbori nisu ti koji donose ozbiljne i važne odluke, njihova ovlašćenja se smanjuju, a uloga im je nakon perioda od 2004–06. godine postala formalna. Pitanje je do koje mere ovakvo stanje zavisi i od samih aktivista građanskog društva?

Nevladine organizacije u Mađarskoj imaju određene mogućnosti da konkurišu sa projektima kod fondova EU, ali veoma teško iz njih mogu da dobiju sredstva. Potrebne su značajne promene da bi fondovi mogli šire i efektivnije da se koriste.

Pokušaćemo da otkrijemo razloge ovakvog stanja. Na osnovu rezultata istraživanja, daćemo predloge u cilju

povećanja efektivnosti procesa planiranja i realizacije.

Partnerstvo u planiranju Strukturalnih fondova

Koncept nacionalnog razvoja

Dokument Koncept nacionalnog razvoja je dugoročna (2007–20.) osnova razvojne politike u Mađarskoj. Evropska Unija nije obavezala Mađarsku da donese ovaj dokument – to je bio dobrovoljni čin u interesu vlade i celog društva!

Iako je donošenje Koncepta pratila velika javna diskusija, između ostalog i niz konferencija, kao i prikupljanje podataka putem upitnika o njegovoj sadržini, sve je sprovedeno bez pripreme strategije. Završna verzija Koncepta je usvojena u decembru 2005. godine u mađarskom Parlamentu.

Predstavnici NIOK (Fondacija Nefitnog informativnog i trening centra), Nacionalnog udruženja konzervacionista (Prijatelji Zemlje Mađarska) i Soros Fondacije 2005. godine osnovali su neformalnu radnu grupu sa ciljem da prati javnu debatu o Nacionalnom razvojnom planu. Inicijativa je naišla na dobar prijem i brzo su joj se pridružile brojne nevladine organizacije.⁵ Položaj radne grupe nazvane „ NVO za javnost Nacionalnog razvojnog plana (CNNy) imao je karakter "psa čuvara". Radna grupa je objavila sedam izveštaja o procesima zaključno sa 2008. godinom, koji se zajedno sa drugim dokumentima mogu naći na

5 Savez za zajednički cilj – "Radna grupa građani za javnost Nacionalnog razvojnog plana" – Kovač Bence, Nezavisni ekološki centar

<http://cnny.honlaphat.hu/index.php?menu=1408&langcode=hu>.

<http://cnny.honlaphat.hu/>. Grupa je prihvaćena od vlade kao partner iz građanskog društva. Grupa je dala brojne predloge po pitanju postupka javne rasprave, a među ostalim rezultatima je postigla i da planeri reaguju u pismenoj formi na dobijene primedbe. Iznenađujuće je da je 40% predloga od građanskog sektora bilo uključeno u nacrt uprkos stalnim opstrukcijama.

"Novi mađarski" razvojni plan (2007–13.)

Prateći međunarodna pravila, drugi "Nacionalni razvojni plan nosi naziv "Nacionalni strateški referentni okvir". Vladajuća politička stranka je pokušala da koristi taj dokument (pod nazivom "Novi plan za Mađarsku") za sopstvenu političku promociju, što je oštro kritikovano od strane agencije za transparentnost (Transparency International). Postupak javne rasprave usklađivala je i vodila Nacionalna razvojna agencija, vladino telo sa svim upravljačkim ovlašćenjima.

Operational programmes (OPs)

Internet stranica prvog Nacionalnog razvojnog plana sadrži ažurirane statističke podatke o njegovoj primeni, osnovne podatke o svim finansiranim projektima i rezultatima javne rasprave o dokumentima koji sadrže razvojne politike, na adresi www.nfu.hu).

Agencija je pismom ili e-poštom pozvala oko 4.000 partnerskih organizacija, među kojima su stručnjaci i lobističke grupe, sindikati, organizacije građanskog društva i predstavnici nauke i privrede, da

učestvuju u javnoj raspravi. Na poziv je odgovorilo 1.350 organizacije i poslalo svoje predloge u vezi operativnih programa u formama odgovora na upitnik ili samostalnog stručnog teksta. Većina mišljenja odnosila se na operativne planove Društvena obnova i Transport”.

Ali, bez obzira na navedene činjenice Nacionalna razvojna agencija obezbeđuje pravo da svako može da pošalje predloge i zapažanja na internet stranici, međutim samo izabrane nevladine organizacije mogu da učestvuju u raspravi, konsultacijama, u ličnoj razmeni stavova i radionicama. Međutim, merila izbora ovih "partnera" u trenutku njihovog izbora nisu bila propisana.

Pored toga, Nacionalni strateški referentni okvir bio je na dnevnom redu velikih makro foruma, kakvi su Nacionalni savet za pomirenje interesa, zatim Ekonomski i socijalni savet, Mađarska akademija nauka, Nacionalni savet za životnu sredinu, Nacionalni savet za regionalni razvoj i Nacionalni razvojni savet..

Nacionalna razvojna agencija organizovala je i seriju javnih rasprava za diskusiju o prioritetima referentnog okvira uz učešće predstavnika posebnih odeljenja vlade i nadležnih članova vladine Komisije za razvojnu politiku. Prioriteti su: obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvo, privreda, transport, reforma države, regionalni razvoj, turizam, zaštita životne sredine i energetika.⁶

Rezultati

Zaključak o iskustvima može da glasi da su predlozi NOV koje je

⁶ Savez za zajednički cilj – "Radna grupa građani za javnost Nacionalnog razvojnog plana" – Kovač Bence, Nezavisni ekološki centar http://trust.easyhosting.hu/hirek/civil_kovacs.doc.

predala radna grupa delimično usvojeni, posebno u vezi sektoralnih operativnih programa: usvojeno je oko 10% predloga. Što se tiče regionalnih operativnih programa, većina mišljenja nije prihvaćena. Jedina mogućnost za građansko društvo bila je da prihvati beznačajne deliće u sadržaju izmena i neke izmene u rečniku ili jeziku. Radna grupa nije napravila razliku između mišljenja koja imaju širu javnu podršku, predloženih od nekoliko zainteresovanih strana, i onih od pojedinaca i malih interesnih grupa. Ispitanici koji su učestvovali u javnoj raspravi bili su razočarani kada su videli rezultate i smatrali su da je samo nekoliko predloga građanskog sektora uključeno u operativne programe, dok su mnogi sati rada posvećeni ovoj temi utrošeni uzalud. Po njihovom mišljenju, to je dovelo do stanja letergije u građanskom sektoru i oslabilo njihov aktivizam.

Ovde treba napomenuti, uzimajući u obzir mađarsku istorijsku i društveno-ekonomsku pozadinu, da se uspostavljanje relativno jasnog postupka javne rasprave po sebi može smatrati kao uspeh.

Nadzorni odbori

Na osnovu Uredbe mađarske vlade br. 255/2006 (XII.8), organizacije građanskog društva predstavljaju horizontalne aspekte i uključene su u nadzorne odbore. U ove organizacije spadaju: jedna NVO za zaštitu životne sredine, kao i predstavnici barem jedne NVO koja predstavlja Rome, osobe sa posebnim potrebama i koja se bavi rodnom ravnopravnošću.

Svi ispitani članovi NVO koji su članovi nadzornih odbora imaju pravo glasa u odboru, većina su delegati nekih

zajedničkih platformi i bili su izabrani za delegate glasanjem na transparentan način. Većina delegata oseća jak centralistički uticaj od strane vlade. Vlada odlučuje bez javne rasprave i konsultacija o centralizaciji poslova i odgovornosti posredničkih organizacija. Po mišljenju delegata, nadzorni odbori nemaju stvarni značaj u primeni ili nadzoru operativnih programa; oni dobijaju samo kratke informacije o značajnijim odlukama koje su donete negde drugde. Zbog toga nepostoji stvarna diskusija i saradnja i delegati građanskog sektora su u celini iz brojnih razloga time nezadovoljni. Evropska Unija je osudila ponašanje vlade, koja ne daje dovoljno informacija, ali po ovom pitanju nema bitnijih promena. Prisustvo predstavnika NVO u odborima je važno kao izvor informacija (naročito ako se traže dodatne informacije) i kontakti, jer imaju relativno mali uticaj na realizaciju programa zbog malog kapaciteta i status manjine među članovima, čak i ako imaju pravo glasa.

Pristup civilnog društva Strukturnim fondovima

Kao što je prethodno rečeno, organizacije građanskog društva u Mađarskoj su od samog početka učestvovala u postupku planiranja primene Strukturnih fondova. Pored toga, bitne svrhe građanskog društva su i da može da bude partner u efektivnoj primeni Strukturnih fondova i da ima pristup njihovim finansijskim sredstvima.

Mađarske organizacije građanskog društva podnosile su prijave u oblastima utvrđenim operativnim programima i to: obrazovanje, društvene usluge, zaštita

životne sredine, turizam, zapošljavanje i komunalne delatnosti.

Kod regionalnih operativnih programa, organizacije građanskog društva su podnosile prijave u konzorcijumima, na primer u vezi uklanjanja prepreka za kretanje invalida, zaštite životne sredine i jednakih mogućnosti.

Zaključak

U celini, može se zaključiti da su mehanizmi koji su funkcionisali u Mađarskoj pre tranzicije još uvek funkcionisali do primene Strukturnih fondova EU. Vlada je imala paternalistički stav da je planiranje i raspoređivanje sredstava njen zadatak.

Korišćenju sredstava Strukturnih fondova prethodilo je planiranje koje je menjano više puta, kao posledica političkih promena. U pogledu javnih rasprava, nije pripremljena prava strategija, niti je postojao jedinstveni pravni okvir. Delom zbog stalnog nedostatka vremena, uključenost građanskog društva imala je ad-hoc karakter i često je bila netransparentna. Nakon jačanja kontrole od strane građanskog društva, od 2005. godine i nadalje, vlada i posrednička tela postali su otvoreniji za javne rasprave i konsultacije.

Javna rasprava o operativnim programima za period od 2007–20013. bila je znatno dinamičnija. Programski dokumenti su bili lako dostupni široj javnosti preko interneta. Međutim, ministarstva su u različitoj meri uzimala u obzir mišljenja građanskog društva. Za vladu je nepostojanje jedinstvenog predstavljanja građanskog društva bilo problematično, što je izazivalo složene horizontalne teškoće različite jačine. Na nacionalnom nivou, grupe koje se

bave zaštitom životne sredine i one koje se bave osobama sa posebnim potrebama bile su veoma aktivne, dok su predstavnici grupa koje se bave rodnom ravnopravnošću bili malo prisutni, a predstavnici interesa romske zajednice minimalno ili uopšte nisu bili prisutni. Na lokalnom nivou, u regionalne operativne programe usvojeno je svega nekoliko stavova građanskog društva. Što se tiče programskih dokumenata, pravi problemi za građansko društvo su kratki rokovi i nedostatak resursa za uključivanje eksperata, kao i finansijski troškovi predstavnika NVO. Sada deluje da se građansko društvo umorilo. Iako su mogućnosti učešća u planiranju otvorene za svakog pripadnika društva, planeri i dalje pozivaju samo odabrane partnere na prave radionice i ne obezbeđuju za javnost sveobuhvatne informacije o samom postupku programiranja

Građanski sektor oštro kritikuje postupak i evaluaciju primedbi, mišljenja i predloga koje podnosi, ističući da postupak i evaluacija nisu

transparentni i da odbacivanje njihovih stavova nije obrazloženo. Sadašnja struktura i rad nadzornih odbora nisu delotvorni i u njima uopšte nema stvarnog prijema informacija iz građanskog sektora, što znači da se kontrola građanskog društva praktično ne sprovodi.

Na osnovu ovog istraživanja može se zaključiti da je aktivnost građanskog društva u postupku planiranja i korišćenja Strukturnih fondova u Mađarskoj razvijena. Neophodno je da se organizuje zajedničko sektoralno nastupanje predstavnika građanskog društva, kao i da se razvije jedinstveni sistem predstavljanja i delegiranja. Što se tiče vlade, odlučujuća je transparentnost postupka ocene i odnosa prema prispelim stavovima javnosti. U interesu je celog društva da u ceo proces korišćenja fondova budu uključeni kompetentni stručnjaci, što bi dalo podršku i doprinelo znatno delotvornijem demokratskom učešću svih zainteresovanih strana.

2. Bugarska

Iskustva NVO sektora u programiranju fondova EU u Bugarskoj u periodu od 2007–13. godine

Šta je programiranje?

“Programiranje se odnosi na administrativni mehanizam koji se koristi radi ostvarivanja ciljeva Strukturnog i Kohezionog fonda. Višegodišnji programi, poznati i kao operativni programi, obezbeđuju usklađenost i kontinuitet u periodu od sedam godina. Programi se odnose na pojedinačna geografska područja na nacionalnom i podnacionalnom nivou, zavisno od načina na koji je uređeno upravljanje područjima. Programski ciljevi uključuju utvrđivanje strateških prioriteta i indikativnih mera, raspoređivanje finansijskih sredstava i određivanje načina upravljanja i vršenja nadzora nad sprovođenjem programa. Sadašnji ciklus programiranja teče od 2007. do 2013. godine⁷”. Iako se programiranje vrši u sedmogodišnjim ciklusima, postoji nekoliko faza u procesu programiranja koji traju duže od sedam godina. Međutim, one nisu samo u nadležnosti država članica ili kandidata, već povremeno i Evropske Komisije (npr. evaluacija nakon isteka ciklusa). Prva faza je planiranje i prethodna procena⁸ programskih dokumenata koji počinju dve do tri godine pre početka sedmogodišnjeg ciklusa. Druga faza

je vođenje primene i nadzor nad sprovođenjem programa, što traje sedam godina (mogu se produžiti nakon isteka kada se novac duže isplaćuje, ali se odnosi na sedmogodišnji rok). Treća faza je naknadna evaluacija⁹ koja se obično radi kada program istekne.

U skladu sa definicijom načela partnerstva, iz člana 11 Regulative o Strukturnim fondovima¹⁰ ovlašćenje na učešće u programiranju tokom svih faza ima širok krug zainteresovanih strana.

“Učešće nevladinih organizacija u nadzornim odborima, odborima za evaluaciju i izbor projekata i u drugim službenim radnjama vezanim za predlaganje, sprovođenje i analizu projekata vodi do višeg nivoa transparentnosti i odgovornosti institucija. Šanse za korupciju su znatno manje kada je prisutna jaka kontrola građanskog sektora.”¹¹

9 Naknadna evluacija, obaveze Evropske Komisije, a mogu se naći i obaveze zemalja članica:

<http://wiki.interact-eu.net/display/pc/Practical+Handbook+for+Ongoing+Evaluation+Annex+3>

10 OJL 210, 31.07.2006, p.39 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:EN:PDF>

11 Izjava Koalicije NVO "Za održivo korišćenje evropskih fondova 2007–13." povodom: Primena partnerskih načela u postupku izrade nacrtu okvirnih dokumenata za korišćenje EU fondova (2007-2013) p. 1, http://bankwatch.org/documents/comments_partnership_2007_March_en.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/programming_en.htm

⁸ Evaluation potencijala programa, njihov kvalitet i finansijska alokacija <http://wiki.interact-eu.net/display/pc/Practical+Handbook+for+Ongoing+Evaluation+Annex+3>

Prvi programski period u Bugarskoj

Period od 2007–13. godine bio je prvi period programiranja za Strukturni i Kohezioni fond za Bugarsku kao članicu EU. Međutim, već kod izrade i primene projekata u okviru ISPA i SAPARD predpristupnih fondova (2000–06.) važila je obaveza primene načela partnerstva, te su predpristupni fondovi bili škola planiranja i korišćenja fondova EU za bugarsku vladu i građansko društvo.

Pošto je proces učenja dugačak i težak, počeci planiranja strukturnih fondova 2004. nisu bili naročito transparentni i jednako otvoreni za sve zainteresovane strane. Informacije o procesu nisu bile zaista dostupne javnosti, a njihovo objavljivanje bilo je retko.

Proces planiranja uopšteno uključuje više radnih grupa za Nacionalni razvojni plan (raniji naziv Nacionalni strateški referentni okvir) i operativne programe. Zadatak prve radne grupe bila je analiza razvoja zemlje i postavljanje prioriteta u skladu sa potrebama zemlje i ciljevima EU. Ovaj okvirni dokument bio je nacionalna strategija za trošenje fondova EU tokom programskog ciklusa 2007–13. Druge radne grupe su trebale da pripreme operativne programe, što su konkretni planovi za ostvarivanje nacionalnih prioriteta utvrđenih u Nacionalnom strateškom referentnom okviru. Uloga ovih radnih grupa bila je da pripreme programske ciljeve, rasporede budžetska sredstva i odrede potrebne mere, način upravljanja programom i kontrolne mehanizme i drugo.

Planiranje u radnim grupama, kako je propisano regulativom, trebalo je da se odvija u partnerstvu, a zainteresovane strane trebale su da budu uključene u ranim fazama.

Ministarstvo finansija trebalo je da uspostavi poseban mehanizam uključivanja NVO i dostavi ga svim institucijama. Međutim, kada su jednom uspotavljene, radne grupe su činili uglavnom predstavnici vlade i društveno-ekonomskih partnera (sindikati, udruženja poslodavaca), dok predstavnika NVO gotovo uopšte nije bilo (nisu bili pozvani).

Neke bugarske NVO, poput Za Zemljata i CEIE, obe članice mreže CEE Bankwatch, imale su izvesno iskustvo u poslovima monitoringa ISPA predpristupnih fondova preko članstva u ISPA nadzornom odboru. Stoga su prve imale pristup nadležnim organima i tražile uključenje NVO za zaštitu životne sredine.

Nevladin sektor nije bio zastupljen u radu radnih grupa od početka iz brojnih razloga. Najvažniji od njih su:

1. NVO od strane državnih organa nisu prepoznate kao važan partner
2. Postupak izbora i uključivanja NVO nije bio potpuno uspostavljen i dostavljen svim nadležnim institucijama
3. Nacionalna regulativa koja definiše načela partnerstva u periodu 2004–07. bila je veoma nerazvijena
4. Samo nekoliko NVO poznavalo je proces programiranja i imalo neke kapacitete za angažovanje u njemu.

U celini, nevladin sektor u Bugarskoj je napočetku programiranja 2004. godine bio isključene iz procesa, te od nadležnih organa nisu ni određene partnerske NVO, a u par slučajeva NVO su morale između sebe da izaberu koja će biti predstavnik¹².

12 NVO iz zaštite životne sredine koristile su platformu na internetu Građanska e-vlada da bi odredile svoje predstavnike:

Šta su NVO radile tokom programiranja?

Slanje pisama i susreti za državnim zavničnicima sa zahtevom za uključivanje u proces programiranja koje su sprovele NVO Za Zemjata i CEIE pokrenulo je osnivanje Građanske koalicije za održivo korišćenje fondova EU¹³. Ideja je bila da se uporedo grade kapaciteti NVO za zaštitu životne sredine i uzme učešće u planiranju korišćenja fondova EU. Koalicija je danas šira i vodi nadzor i procenu primene nad korišćenje fondova EU na nacionalnom i regionalnom nivou, a tokom 2009. i 2010. pripremila je nekoliko dokumenata o nadzoru. Neki od njih su: "Vodič za nadzor građanskog društva nad fondovima EU"; "Izveštaj o nadzoru građanskog društva nad korišćenjem fondova EU u Bugarskoj, jun 2010"¹⁴; Iskustva 101 organizacije o fondovima EU u Bugarskoj¹⁵; Koalicija je trenutno uključena u pripreme za naredni programski period (2014–20.)¹⁶ i saraduje sa brojnim drugim NVO koalicijama u obezbeđivanju učešća u planiranju strateških dokumenata. U procesu programiranja za naredni period do sada je pripremila nekoliko zajedničkih pisama i izjava i

http://vote.bluelink.net/ngovote_info.php Platformu je priznalo i nekoliko institucija. Ova platforma biće proširena tako da uključi NVO iz drugih oblasti.

13 Prva internet stranica koalicije još se može naći na adresi <http://www.bluelink.info/eu-funds/> iako njeni stavovi više nisu dostupni

14 Prvi izveštaj na bugarskom <http://fesbg.org/node/162> All rights reserved©2010, PECSD, Varna ISBN 978-954-2904-01-4 (Zaključak na engleskom dostupan po zahtevu kod Sekretarijata Koalicije)

15 101 организации говорят за европейските фондове в България. All rights reserved©2010, PECSD, Varna. ISBN 978-954-90952-9-6, <http://fesbg.org/node/186> (na bugarskom)

16 Nova internet stranica koalicije je <http://www.fesbg.org/>

jednu studiju¹⁷. Rezultat toga je da joj je nekoliko ministarstava ponudilo mesta u radnim grupama koje se bave pripremanjem za programiranje.

Tokom planiranja operativnih programa, Koalicija je pregovarala o nekoliko mesta u radnim grupama. Takođe je prikupljala primedbe o različitim dokumentima vezanim za transport, životnu sredinu, načela partnerstva, stratešku procenu uticaja na životnu sredinu operativnih programa i druge. Na žalost, većina njenih primedbi nije uzeta u razmatranje, bez ikakvog obrazloženja.

Ipak, postignut je i jedan konkretan uspeh: predstavnici NVO na operativnom programu Zaštita životne sredine bili su veoma aktivni i uspeli su da ubede svoje kolege da fondovi EU za obnovljive izvore energije budu isključeni iz fondova kojima upravlja ministarstvo energetike i prebačeni u operativni program Zaštita životne sredine. Time se potvrdilo da za uspeh nije dovoljno samo članstvo u radnoj grupi, već da je odlučujuće aktivno učešće i dobra informisanost.

Bugarske NVO su podnosile komentare i Evropskoj Komisiji. Namera im je bila da Evropska Komisija, dok vrši procenu strateških dokumenata, izvrši pritisak na bugarsku vladu u pravcu prihvatanja predloga nevladinog sektora. Mada je teško proceniti domašaj ove akcije, ona je ipak uticala da Evropska Komisija prihvati postojanje posebnih pitanja u Bugarskoj i podigla poverenje prema bugarskim NVO kao važnom izvoru informacija o korišćenju fondova EU. Bugarske NVO za zaštitu životne sredine imaju veliko iskustvo u

17 Teškoće u novom programiranju fondova EU u Bugarskoj od 2013. godine na osnovu analize iskustava iz perioda 2007–13. (zaključak na engleskom http://www.osi.bg/downloads/File/EU_Funds_summ ary_eng.pdf)

komunikaciji sa Evropskom Komisijom po pitanju nadzora nad korišćenjem fondova EU. Na primer, "Evropska Komisija ima značajno iskustvo sa nadzorim odborima za ISPA i SAPARD programe po pitanju saradnje sa bugarskim institucijama i NVO za zaštitu životne sredine. NVO često imaju informacije i stavove suprotne zvaničnim, naglašavaju alternativna rešenja i doprinose mnogo efikasnijem predstavljanju problema. Time se izražava i mišljenje javnosti. Na žalost, ministarstvo finansija je isključilo NVO iz nadzornog odbora za ISPA programe zbog njihove kritičke pozicije koja je suprotna stavu bugarskih institucija i kvalitetu nekih infrastrukturnih projekata (autoput Ljulin 3, aerodrom Sofija, i dr.)"¹⁸

U programskom ciklusu 2007–13. zvaničnici ipak nisu više bili grubi. Da bi učinila planiranje transparentnijim i inkluzivnim, vlada je organizovala više otvorenih rasprava na kojima su svi operativni programi bili predstavljeni od članova nadležne radne grupe. Izveštaji o svim ovim raspravama i komentari bili su javno razmenjeni između radnih grupa. Pored toga, ovi skupovi bili su otvoreni za opštu javnost, te je svako mogao da uzme učešće u raspravi. NVO su bile veoma aktivne i gotovo jedine su govorile ispred građanskog društva. Skupovima su prisustvovali i visoki zvaničnici – ministri, ambasadori, predstavnici Evropske Komisije, i drugi. U tom smislu, kada se sprovodi programiranje, NVO moraju da se pripreme za njega i aktivno učestvuju.

18 Stav NVO Koalicije "Za održivo korišćenje fondova EU 2007–13." U vezi sa: Primena načela partnerstva u postupku pripreme okvirnih dokumenata za korišćenje fondova EU u Bugarskoj (2007–13.) p.1, http://bankwatch.org/documents/comments_partner_ship_2007_March_en.pdf

NVO su 2007. predstavile određene zaključke o procesu programiranja i njihov stav je sledeći: "Naš zaključak je da su mnoge od izmena procesa pre rezultati lobiranja ministarstava, agencija, čak i pojedinaca, nego diskusije na radnim grupama. Zato verujemo da je ceo proces programiranja zasnovan na političkim odlukama i da radne grupe služe samo da bi se ove odluke potvrdile kao zvanične i učinile da postupak planiranja deluje "demokratski". Kao rezultat, najveći problem ne leži u učešću NVO, nego u njihovoj onemogućenosti da utiču na programe putem rasprava u radnim grupama, što bi bilo u saglasnosti sa evropskom od-dna-ka-vrhu regulativom o planiranju"¹⁹.

Pouke i preporuke:

- NVO treba aktivno da pristupe uključivanju u tela koja pripremaju programske dokumente na nacionalnom i regionalnom nivou. Posebno treba obratiti pažnju na regulativu za pravno obrazloženje;
- NVO treba da tragaju za strateškim partnerstvom i da se organizuju u koalicije;
- NVO treba da obezbede kvalitetne informacije i o nacionalnim vlastima i o Evropskoj Komisiji;
- NVO treba da obezbede dovoljne resurse (ljudske i finansijske) da bi mogle da

19 Izjava Koalicije NVO u "Za održivo korišćenje fondova EU 2007–13. U vezi sa: Primena načela partnerstva u postupku pripreme okvirnih dokumenata za korišćenje fondova EU u Bugarskoj (2007–13.) p.2, http://bankwatch.org/documents/comments_partner_ship_2007_March_en.pdf

- učestvuju u programiranju;
- Kada su uključene, NVO moraju da zahtevaju puno prava glasa ako ga nemaju;
 - NVO mogu da očekuju da tok informacija bude neformalan, a

rokovi za konmentarisanje kratki. Da bi izbegle ovakvu situaciju, NVO treba unapred da razmotre pripremu svojih najvažnijih zahteva.

3. Slovačka

Ocena procesa programiranja fondova EU u periodu 2007–2013 iz ugla učesća NVO sektora

Nakon ozbiljnih problema u programiranju Strukturnih fondova u skraćenom periodu 2004–06. nevladin sektor u Slovačkoj odredio je jasan cilj da se u sledećem programskom periodu ne smeju ponoviti greške.

Zato su na samom početku programiranja za period 2007–13. u decembru 2004. godine članovi NVO predstavljeni u Nezavisnom građanskom timu za nadzor²⁰ usvojili ključna načela vezana za postupak programiranja koja moraju biti poštovana da bi se sprečilo haotično i netransparentno programiranje slično onom iz perioda 2004–06. Ova načela, kao i druge preporuke vezane sa sam postupak, podneti su vladinom programskom timu, ali gotovo u celini nisu ispoštovana.

Recimo, NVO nisu bile obaveštene kako su autori osnovnih analiza za Nacionalni strateški referentni okvir postupili sa njihovim primedbama, a završni predlog analiza

nije ni objavljen (ovaj predlog nije završen ni tokom pripreme prvog nacrtu referentnog okvira koji je dostavljen na komentarisanje). Pored toga, strateške ciljeve i prioritete Nacionalnog strateškog referentnog okvira vlada je utvrdila daleko pre završetka analiza koje su trebale da budu osnova za programiranje. Znači, analitički dokumenti su bili podređeni ranijim strateškim ciljevima i prioritetima. Rok za davanje primedbi na obimne materijale bio je u više navrata skraćivan na pet dana, dok je u redovnim prilikama bio 10 dana. Skraćivanje roka je uvek bilo opravdavano apsurdnim obrazloženjem "zbog problema u poslovima sa Evropskom Unijom".

Bez obzira na vladino često naglašavanje potrebe za ozbiljnom primenom transparentnosti i participativnosti u programskom procesu, stvarni proces je od početka pošao loše, na neparticipativni način. NVO su u više navrata upozoravale vladu da to ne bi smelo da se dešava i pokušavale da spreče nastavljanje "igre programiranja i partnerstva" iz prethodnog perioda. Na žalost, sa gotovo nikakvim uticajem.

Kao rezultat, prvi nacrt Nacionalnog strateškog referentnog okvira, dostavljen za komentarisanje u septembru 2005. godine, bio je neprihvatljiv, jednostran, ideološki neizbalansiran i unutrašnje neusklađen

²⁰ Nezavisni građanski tim za nadzor (Independent Civic Watchdog Team) pokrenula je 2001. NVO Prijatelji Zemlje – CEPA kao reakciju na netransparentno upravljanje fondovima EU, nizak nivo uključenosti opština, regionalnih vlasti i NVO u programiranje i korišćenje, kao i kritičan nedostatak informacija dostupnih javnosti. Trenutno Prijatelji Zemlje - CEPA vode ovaj tim, čiji su članovi predstavnici NVO koji deluju u zvaničnim nadzornim odborima i radnim grupama uključenim u programiranje i nadzor korišćenja fondova EU. Tim po potrebi priključuje i nezavisne stručnjake u oblastima regionalne razvojne politike, javnih finansija i održivog razvoja. Rad u timu je dobrovoljan.

dokument, usmeren na ekonomski rast bez uzimanja u ozbir načela održivog razvoja. Nekoliko dana nakon isteka roka za davanje komentara na prvi nacrt, vlada je organizovala regionalne konferencije za odabrane učesnike na temu nacrt. Na njima je bez ikakvih naznaka predstavljena izmenjena verzija prvog nacrt. Izmenjena verzija nije objavljena i sadržavala je nekoliko amandmana koji su veštački ispunjavali zahteve NVO za uključivanje načela održivosti. Potom je vlada sredinom oktobra 2005. usvojila izmenjenu verziju nacrt. Time je pokazala uzaludnim pristup programiranju koje pokušava da "ozeleni" unapred određene ciljeve i prioritete. NVO sektor nije prihvatio takav pristup i u decembru 2005. najavio je kolektivni bojkot daljeg programiranja, kao i nadzora nad korišćenjem Strukturnog i Kohezionog fonda u Slovačkoj, sve dok se ne uspostavi fer javna rasprava i stavovi socijalnih partnera ozbiljno ne uzmu u obzir u izmenjenoj verziji referentnog okvira. O bojkotu su obavješteni mediji i Evropska Komisija i stalno su bili obavještavani o novostima.

Nakon najave bojkota, vlasti su izrazile zainteresovanost za saradnju sa NVO sektorom i navele nekoliko konstruktivnih predloga kojima bi usvojile deo zahteva NVO sektora za sledeću verziju referentnog okvira. Vladini zvaničnici organizovali su sastanak sa predstavnicima NVO u januaru 2006. i predstavili svoju poziciju spram predloga NVO sektora i predlog uključivanja NVO u buduće programiranje. Na sastanku su prihvaćene neke od primedbi NVO, ali među njima nije bila ni jedna načelna primedba u vezi smanjenja regionalnih razlika. Nakon sastanka bilo je jasno da državne vlasti neće promeniti svoj sektorski pristup ni opštu usmerenost

referentnog okvira na ekonomski rast. Ipak, pošto se većina primedbi NVO sektora odnosila na nivo pojedinih operativnih programa, NVO su u februaru 2006. usvojile odluku da će se vratiti u proces programiranja i pokušati da utiču na pripremu najvažnijih operativnih programa).

Sredinom februara 2006. na komentarisanje je dostavljen drugi nacrt Nacionalnog strateškog referentnog okvira (rok za komentarisanje je bio 10 radnih dana, nakon čega je startovala priprema operativnih programa). Drugi nacrt je sadržavao i nekoliko zahteva NVO sektora. Posle evaluacije napretka u procesu programiranja, NVO su odlučile da privremeno prekinu bojkot i podnele su svoje primedbe na drugi nacrt.

Kada je u martu 2006. istekao rok za komentarisaje drugog nacrt Nacionalnog strateškog referentnog okvira, vlada je odložila donošenje odluke o njemu za nekoliko nedelja i, bez obaveštenja partnera, izmenila drugi nacrt u načelnim pitanjima, vezanim za strukturu operativnih programa i raspodelu finansijskih sredstava. Potom je u maju 2006. ovaj izmenjeni drugi nacrt vlada odobrila kao predlog Nacionalnog strateškog referentnog okvira. Time je postalo očigledno da vlada predvođena Miklošem Dzuridom želi da ubrza završetak programiranja kako bi to iskoristila za prevremene parlamentarne izbore, zakazane za jun 2006. Haosu je priključeno pripremanje pojedinih operativnih programa – bila je to kopija istih nedostataka koje su odlikovale pripremu Nacionalnog strateškog referentnog okvira: rokovi za komentarisanje ponovo su ekstremno skraćeni, materijali za sastanke pojedinih radnih grupa slati su svega par dana pre održavanja

sastanka, što je ponovo učinilo nemogućim stvarno učešće ne samo NVO sektoru, nego i drugim partnerima, uključujući lokalne i regionalne vlasti ili predstavnike krajnjih korisnika. I rokovi za međuresorska usaglašavanja ponovo su skraćeni na pet radnih dana, sa istim apsurdnim obrazloženjem "zbog problema u poslovima sa Evropskom Unijom". Posledica svega je bila činjenica da gotovo ni jedna načelna primedba NVO sektora nije uključena u nacrt operativnih programa.

Nakon formiranja nove vlade u julu 2006. NVO sektor je premijeru i ministrima poslao pismo u kojem je ponovo istaknuta brzopletost u procesu programiranja i pozvao ih da revidiraju proces. Tada je bilo moguće pratiti rad na određenima izmenama sadržaja referentnog okvira i operativnih programa na nivou državnih organa, što je moglo da dovede do njihovog usklađivanja sa primedbama NVO. Proces izmena nacrta dokumenata ipak se teško može opisati drugačije nego kao haotičan, ponajpre zbog nejasnih procedura i prekratkih rokova za komentarisanje dokumenata.

Zaključak

Proces programiranja EU fondova za period 2007 – 2013 je iz perspektive učešća partnera iz neprofitnih nevladinih organizacija bio potpuno drugačiji u poređenju sa onim u periodu 2004 – 2006. Ipak, uprkos činjenici da je iz čisto formalnog ugla, pristup državnih institucija bio poboljšán prema partnerima u procesu, u realnosti NVOi su imali skoro nikakve mogućnosti da utiču na rezultate programiranja. Nedostaci su postali tako veliki da su NVO odlučile

da bojkotuju ceo proces više puta između kraja 2005. i početka 2006. godine. Teško je bilo očekivati da se programski proces okonča sa pozitivnim rezultatima sa tako loše vođenom fazom otvaranja procesa.

U celini, može se reći da, uprkos određenih napora državnih organa i blagih poboljšanja učinjenih pod vođstvom nove političke svite nakon parlamentarnih izbora iz juna 2006. godine, do kraja programskog procesa u decembru 2006. nije ostvarena principijelna promena ni u pristupu državnih organa prema NVO sektoru, niti u sadržaju programskih dokumenata na način koji bi omogućio da tokom sledećih nekoliko godina Strukturni i Kohezioni fond značajnije doprinesu smanjivanju regionalnih razlika.

Preporuke

Opisani slučaj pokazuje da partneri koji učestvuju u programiranju treba da budu spremni da brane svoje interese da bi izbegli sličnu haotičnost ubuduće, kao i da je neophodno osigurati da postupak procesa programiranja bude unapred jasan i da ne zavise od dnevnih političkih odluka:

1. Proces programiranja na nivou Nacionalnog strateškog referentnog okvira i operativnih programa treba da bude pripremljen i usaglašen unapred sa svim partnerima uključenim u programiranje. Svaka izmena rokova ili pravila u tekućem procesu zahteva konsultacije i treba unapred da bude usaglašena sa svim uključenim partnerima.

2. Okvir za proces treba da bude propisan pravnim aktima kako bi pravila postupka bila izvršna.

3. Potrebno je ostaviti dovoljno vremena u samom procesu programiranja za dostavljanje komentara na nacрте dokumenata (najmanje dve nedelje ili duže, zavisno od obima dokumentacije) kako partneri ne bi bili pod stalnim pritiskom rokova.

4. Dokumenti za sastanke i sednice radnih grupa i odbora treba da budu dostavljeni najmanje 10 radnih dana ranije kako bi partneri imali dovoljno vremena za pripreme.

Pregled učešća javnosti vezan za instrument IPA u zemljama Zapadnog Balkana

Albanija

Opšti zakonodavni okvir

Prvi zakonodavni napor da se obezbede javne informacije i učešće javnosti u pitanjima zaštite životne sredine u Albaniji bio je u 2000-toj kada je ratifikovana Arhuska konvencija od strane Skupštine zakonom "O pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u pitanjima životne sredine" (Zakon br. 8672, datum 26.10.2000). Nakon Arhuske konvencije nekoliko drugih zakona je stupilo na snagu kako bi se obezbedilo učešće javnosti u donošenju odluka vezanih za životnu sredinu. To su zakon br.8990, datum 23.1.2003 "O proceni uticaja na životnu sredinu"; zakon br. 8934, datum 05.09.2002 "Za zaštitu životne sredine" i odluka Saveta ministara br.994, datum 2.7.2008 "O dobijanju javnog mišljenja u donošenju odluka za životnu sredinu", zakon br.91/2013, datum 19.03.2013. "O strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu".

Trenutno, kako država ima za cilj da pristupi EU, Ministarstvo životne sredine, šumarstva i vodoprivrede radi na transponovanju pravnih tekovina Evropske unije u nacionalno zakonodavstvo Uprkos dobroj volji, zbog toga što su nekompletne informacije zahvaljujući tome što nema monitoringa postojećeg stanja, u

nekoliko navrata su pokušaji da se transponuju zakoni iz EU završili u prostom prevođenju zakona. Novi zakoni koji se usvajaju, a koji su preslikana slika EU direktiva su daleko od potreba Albanije i realnog stanja.

Uprkos postojećem legalnom okviru, administrativni kapacitet za sprovođenje ovih zakona ostaje slab na nacionalnom i na lokalnom nivou. Štaviše, rad Ministarstva životne sredine, šumarstva i vodoprivrede generalno nije koordinisan sa ostalim ministarstvima i drugim nacionalnim i lokalnim organima. U ovom trenutku glavne aktivnosti su usmerene ka poboljšanju u primeni pravnih tekovina Evropske unije i njihovo sprovođenje kroz nacionalne zakone.

Praksa učešća javnosti i pristup informacijama na nivou pojedinačnih projekata

Nakon ratifikacije Arhuske konvencije u 2000-toj, različiti mehanizmi su postavljeni kako bi država implementirala konvenciju propisno. Ovim načinom, uz podršku OSCE-a u Albaniji, otvorena su tri Arhus centra u najvećim gradovima u zemlji: Shkodra, Vlora i Tirana.

Odbor za Arhusku konvenciju je uspostavljen u 2009-toj, sa predstavnicima različitih ministarstava i NVOa. Arhuski odbor u Albaniji je

struktura koja je pod nadležnošću Ministarstva za životnu sredinu, i samim tim ne deluje nezavisno. Odbor ima samo savetodavnu ulogu i generalno je veoma slab naspram odluka koje donosi vlada.

Još uvek se, ako se uopšte sprovodi, Arhuska konvencija na nivou projekata radi minimalno. Nažalost, ovo je tako i kada su u pitanju projekti finansirani od Evropskih banaka. U 2004-toj, EBRD, EIB i Svetska Banka su finansirale izgradnju kombinovanog naftno gasnog postrojenja- centrale u turističkom naselju Vlora, na jugu Albanije. U projektu su nedostajale valjane javne konsultacije što je potvrđeno Odborom Arhuske konvencije koji se bavi pitanjima poštivanja odredbi konvencije u 2007-oj.

Izveštaj ovog Odbora izgleda da nije mnogo doprineo narednim procesima javnih konsultacija u Albaniji, jer još uvek u 2011-oj vidimo da je u većini slučajeva mišljenje javnosti u potpunosti isključeno ili ignorisano. Slučajevi kao što su spoljni saobraćajni prsten oko Tirane su živi dokaz za to, gde je izgradnja počela bez ekološke i građevinske dozvole, i bez ijedne javne konsultacije.

NVO uključene u partnerske konsultacije

Dvadeset četvrtog septembra 2010. godine Ministarstvo za evropske integracije Albanije je organizovalo konsultativni sastanak vezan za Okvir za usklađenost strategija -the Strategic Coherence Framework (SCF) za IPA komponente III i IV. Poziv je bio poslat različitim akterima kao što su predstavnici lokalne i centralne vlasti, diplomatskim predstavništvima u zemlji, međunarodnim organizacijama uključujući i manji broj lokalnih NVO.

Uprkos tome što je datum konsultacija bio najavljen dva meseca ranije, u julu 2010, nacrt (draft) SCF-a je prvi put javno publikovan, samo tri dana pre samog događaja 21. septembra. Očigledno, ovo kratko vreme nije bilo dovoljno za NVOe da prouče document kako treba i da daju smislene komentare. Štaviše, albanski prevod samog dokumenta nije bio tačan, oslikavajući ovog puta nedostatak ozbiljnosti u procesu. Nakon konsultacija, organizacije građanskog društva imale su samo jednu nedelju da pošalju dodatne komentare.

Štaviše, način na koji su konsultacije bile organizovane je dozvoljavao ekološkim NVO-ma da budu uključene samo u jednu od pet paralelnih radionica: saobraćaj, životna sredina, regionalna konkurentnost, tržište rada i edukacija i stručno usavršavanje. Na ovaj način, ekološkim organizacijama je bilo teško da utiču na izbor prioriteta na primer u oblasti saobraćaja. Ovo je dovelo da su od strane radne grupe za transport izabrani ekološki nepovoljni prioriteti, jer razvoj autoputeva nanovo zapostavlja razvoj željezničkog saobraćaja. Od 2010.godine nije održan nijedan konsultativni sastanak. Što se tiče konsultacija i učešće javnosti u procesu programiranja IPA fondova i realizacija odabranih projekata prilično je nejasan i ne prati participatorni i transparentni pristup. Eden Centar u saradnji sa EUD u Albaniji i Ministarstvom za evropske integracije je organizovao dva okrugla stola, i nekoliko sastanaka oko potrebe za učešće NVO u procesu programiranja. Takođe, upućena su zvanična pisma Ministarstvu za evropske integracije sa zahtevom za aktivno učešće i uključivanje

organizacija civilnog društva u procesu i odboru za monitoring

Nivo znanja u organizacijama civilnog društva o ciklusu programiranja i generalno o IPA fondovima je nizak. Ovo je novi proces

učenja gde bi se kroz proces učešća povećala transparentnost. Prikaz celokupnog procesa ne stvara prostor za stvarno učešće i doprinos iz NVO sektora.

Opšti zakonodavni okvir

U Hrvatskoj, pravo na učešće građana u odlučivanju je opisano u nekoliko odvojenih zakona i uredbi. Glavni zakon je Zakon o zaštiti okoliša (NN 110/2007), njegovi propisi o informacijama i učešću javnosti u vezi pitanja okoliša (NN 064/2008). Takođe je tu Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/2003).

Zakon o zaštiti okoliša i njegova podzakonska akta određuju način informisanja javnosti u procedurama za: izradu Strateške procene uticaja na životnu sredinu; procenu potrebe za izradu strateške procene; procenu potrebe za izradu procene uticaja na životnu sredinu; određivanje sadržaja Studije o proceni uticaja na životnu sredinu pre njene izrade i procedure izdavanja saglasnosti na Izveštaj o sigurnosti.

Ova regulativa takođe propisuje način informisanja javnosti i zainteresovane javnosti i njihovo učešće, u slučajevima kada je učešće javnosti obavezno Zakonom, a to je u procedurama: strateške procene uticaja; usvajanja planova i programa za koje se nije radial strateška procena; priprema zakona, sprovođenje regulative i drugih opštih zakonski obavezujućih pravila koji mogu imati značajne uticaje po životnu sredinu; procena uticaja na životnu sredinu, i određivanje zahteva za integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja za postrojenja. Čak, ona propisuje i način na koji će se sprovoditi javna rasprava, uključujući javnu inspekciju i javnu prezentaciju

kao i rokove vezane za procedure. Oba navedena zakonodavna akta obuhvataju odredbe Arhuske konvencije kojoj je Republika Hrvatska zvanično pristupila i Parlament usvojio 13 decembra 2006 (NN – međunarodni ugovori; 01/07). Iako je Republika Hrvatska usvojila Arhusku konvenciju u 2009. godini, Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i građevinarstva (MEPPC) je započelo sudski postupak protiv udruge Zelena akcija zbog izvođenja protesta vezanog za upravljanja opasnim otpadom. Mi verujemo da je time Hrvatska prekršila odredbe Arhuske konvencije koje kažu “da osobe koje koriste svoja prava bazirana na Arhuskoj konvenciji ne smeju biti kažnjavane, gonjene ili uznemiravane”. Upravo suprotno ovome, započinjanje sudskih procesa protiv NVOa sa pretnjama o visokim finansijskim penalima definitivno nije dobra partnerska saradnja ovog ministarstva i civilnog sektora. U 2011. godini Zelena akcija je konačno dobila ovaj sudski slučaj.

Praksa učešća javnosti i pristup informacijama na nivou pojedinačnih projekata

Učešće javnosti tokom procedure procene uticaja -EIA procedure u Hrvatskoj nije efikasno, jer građanima nije dozvoljeno da drastično promene projekte niti njihove lokacije. Jedino mesto gde se davanje lokacijske dozvole može diskutovati je prostorno planiranje – a to je faza kada je izveštaj o proceni uticaja na životnu

sredinu poznat u svim detaljima. Na primer finalna verzija EIA izveštaja centra za upravljanje otpadom Mariščina je bila završena 2001. godine, i na osnovu te procene lokacija Mariščina je bila odabrana kao najpovoljnija u zemlji za centar upravljanja otpadom. Ova činjenica govori sama za sebe. Skoro 10 godina stara procena uticaja na životnu sredinu ne može opravdati upotrebu novaca EU u ovome projektu. Slična situacija se desila sa drugim projektom finansiranim od strane EU – Kastijun centar za upravljanje otpadom čija lokacija je odabrana u 1996. godini a građani nisu bili u mogućnosti da utiču na lokacijsku dozvolu u 2007-oj kada je Izveštaj o EIA bio prezentovan javnosti.

NVO uključene u partnerske konsultacije

Hrvatska Vlada je usvojila Strateški okvir za razvoj 2006 – 2013 u septembru 2006. Okvir je bio zvanično usvojen nakon 2 kruga javnih konsultacija sa sindikatima, nevladinim organizacijama, privrednim organizacijama i javnošću. Pošto ne postoji trag evidencije nije moguće saznati koje su tačno organizacije bile prisutne na konsultacijama.

Jedan od glavnih problema u vezi pristupanja EU je harmonizacija zakona sa zakonima EU što je oslikano u velikom broju “Evropskih” zakona usvojenih od strane Parlamenta Hrvatske. Nekoliko NVOa uključujući Zelenu Akcija / FoE Croatia je imalo konferenciju za novinare sa koje se zahtevalo od hrvatskog Parlamenta i Vlade da smanji broj zakona koji se donose u urgetnoj proceduri bez čitanja u skupštini i bez javne rasprave. Prema administrativnom postupku Parlament

Hrvatske, dozvoljeno je usvajanje zakona u urgetnoj proceduri samo u izuzetno retkim situacijama kao što su pitanja odbrane i drugi visoko državni razlozi. Tokom mandata prethodne Vlade, nisu postojala obaveštenja data na vreme o dnevnom redu i materijalima za sastanke Vlade. Takođe, izveštaji o usvajanju pojedinih zaključaka i agendi, kao i odluka donešenih ispred parlamentarnih odbora, nisu bili objavljeni na vreme. Štaviše, Hrvatska Vlada nije obavestavala javnost o odlukama vezanim za budžetsku raspodelu.

Zakonska rupa je omogućila selektivan pristup u odabiru partnera u konsultativnom procesu, a stvarne konsultacije za IPA Operativni program zaštite životne sredine 2007-2009 nikada nije organizovan. Međutim, nekoliko NVOa su bile prisutne na partnerskim konsultacijama; NVO Sunce iz Splita, Zelena Istra iz Pule i NVO Eko Kvarner su bile prisutne na konsultacijama i prezentacijama vezane za prioritetnu osu otpad. Zelena Akcija iz Zagreba, Sunce iz Splita i Zeleni Osijek iz Osijeka su prisustvovali prezentacijama i konsultacijama vezanim za prioritetnu osu za vode.

Operativni program za saobraćaj je imao svoje konsultacije održane 6. marta 2007 i 13. juna 2007, u Ministarstvu mora, turizma, saobraćaja i razvoja. Liste učesnika partnera koji su učestvovali u dva kruga konsultacija je uključila na primer sindikate, univerzitete, novinare i NVO Zelena akcija. Značajna futnota u oba do sada pomenuta Operativna programa je “Proces javnih konsultacija bi trebao biti ponovo sproveden ukoliko dođe do zvanične revizije(a) Operativnog programa”.

Operativni program za razvoj ljudskih resursa i njegove konsultacije

su se desile 23. marta 2007 u Zagrebu. Nacrt programa je bio zvanično predstavljen predstavnicima poslodavaca, zaposlenima, lokalnim vlastima kao i drugim organizacijama civilnog društva ali nije jasno koje su NVO bile prisutne na sastanku. Međutim ovaj OP kaže u svom tekstu da predstavnici organizacija civilnog društva mogu biti izabrani za Sektorske odbore za monitoring.

Lista partnera, koji su pozvani na konsultacije vezane za OP za Regionalnu konkurentnost, obuhvata miks od **opše ekonomskih i socijalnih partnera, jedinica lokalne samouprave i njenih pod nacionalnih delova i specifičnih institucija vezanih za ovaj sektor.** Međutim u grupi različitih Komora, Instituta i lokalne vlasti nema organizacija civilnog društva na listi.

Mogućnosti

Iako je prvi period programiranja bio organizovan na partnerskim konsultacijama, drugi krug programiranja za 2011 – 2013 je obuhvatio i izradu strateške procene uticaja - SEA proceduru za OP vezan za životnu sredinu. 10. maja 2010 Hrvatsko ministarstvo- MEPPC je objavilo zvaničnu informaciju o ovoj SEA i dalo 30 dana rok za slanje inicijalnih komentara od strane opšte javnosti. Iako je ovo ličilo na dobar početak procesa učešća javnosti, prošlo je više od godinu dana a Zelena akcija još uvek nije dobila nikakav odgovor vezan za svoje komentare niti je nacrt Operativnog programa objavljen.

Opšti zakonski okvir

Makedonija ima zakon o slobodnom pristupu informacijama koje imaju javni karakter (usvojen 2006) koji omogućuje građanima da zatraže informacije od javnog značaja od bilo koje javne vlasti u verbalnom, pisanom ili elektronskom obliku. Još od njegovog usvajanja, praktično sprovođenje zakona se poboljšavalo, pošto je uspostavljena posebna Komisija za zaštitu prava građana na pristup informacijama koja nadgleda to sprovođenje.

Makedonija je takođe ratifikovala Arhusku konvenciju u 1999- toj što je omogućilo građanima da pristupaju informacijama, učestvuju u donošenju odluka i pristupe pravosuđu u pitanjima zaštite životne sredine. Generalno govoreći, pristup pravosuđu se još uvek uopšte ne sprovodi, uprkos brojnim pokušajima organizacija civilnog društva da istreniraju sudije u pitanjima zaštite životne sredine. Pristup informacijama se implementira relativno dobro, sa manjim povremenim omaškama od strane vlasti. Na primer, kada su ekološke organizacije tražile od Ministarstva ekonomije studiju o razvoju malih hidrocentrala u Makedoniji, Ministarstvo je odlučilo da odbije zahtev, svrstavajući studiju koja je jasno javni dokument kao poverljivu informaciju.

Prema zakonu o zaštiti životne sredine, građani Makedonije imaju pravo da budu uključeni i informisani o projektima i planovima koji mogu imati negativan uticaj po okruženje. Zakon garantuje da će

građani biti informisani putem 2 dnevne novine i putem web stranice Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja o planiranim projektima ili planovima sa potencijalnim štetnim uticajima po životnu sredinu. Štaviše, trebali bi biti regularno informisani kada su relevantni dokumenti dati na uvid i kada su javne konsultacije otvorene. I mada se procedura procene uticaja na životnu sredinu poboljšava tokom godina, učešće javnosti u donošenju odluka u Makedoniji u strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja (IPPC) je daleko od zadovoljavajućeg.

Praksa učešća javnosti i pristup informacijama na nivou pojedinačnih projekata

U slučaju projekta "Izgradnja Koridora X" koji je trebao biti finansiran od strane Evropske komisije, kao i evropskih banaka, javne konsultacije iz 2008 su sprovedene na vrlo neadekvatan i neefikasan način. Ozbiljni pritisci od strane ekoloških organizacija bili su upućeni Ministarstvu životne sredine i Evropskoj komisiji da razmotri i ponovi proces. Evropska komisija je odbila da finansira projekat sve dok se procedura procene uticaja ne sprovede na zadovoljavajućem nivou. Posle dobijanja niza instrukcija o tome kako da se sprovedu valjane procedure učešća javnosti, Ministarstvo je naredne godine izvelo najverovatnije najbolju proceduru javnih konsultacija ikada. Sve je bilo objavljeno na vreme i

svaki je dokument bio dostupan, svi komentari su takođe bili dostupni, kao i pojedinačni odgovori koje je dalo Ministarstvo. Može se zaključiti da vlasti u Makedoniji mogu raditi na visokom nivou, pod pritiskom Evropske komisije, i kada su u pitanju bitna finansiranja.

Što se tiče ostalih procedura, nedavno se desilo ozbiljno kršenje zakona, kada je Ministarstvo ekonomije odlučilo da ne sprovodi proceduru Strateške procene uticaja na životnu sredinu za Strategiju korišćenja obnovljivih izvora energije u Makedoniji do 2020. godine. Iako su se ekološke grupe žalile, i Ministarstvo životne sredine jasno reklo da je Strateška procena uticaja absolutno neophodna, Ministarstvo ekonomije nije sprovedo proceduru i Strategija je usvojena u Parlamentu. Štaviše, skoro da ne postoje primeri dobre prakse u učešću javnosti u vezi sa IPPC procedurom (koja obuhvata davanje dozvola velikim industrijama).

NVO uključene u partnerske konsultacije

Trenutno su civilne organizacije uključene u sledeće faze IPA programiranja:

1. 1. Tokom konsultacija Operativnih programa.
 - Konsultacije za Operativni program regionalnog razvoja su izvršene u 2007, na loš način, i

tokom sezone godišnjih odmora čak bez davanja dovoljnog vremenskog roka (trajale su manje od 30 dana).

- Organizacije građanskog društva su bile pozvane da podnesu komentare i učestvuju u pripremi operativnog programa tehničke pomoći (IPA komponenta I) u 2009.
2. Na nivou projekata
Organizacije građanskog društva i građani su bili uključeni u procenu uticaja na životnu sredinu 2 infrastrukturna projekta koji su finansirani od strane EU fondova.
 3. U odborima za praćenje
Ekološke NVO imaju svoje predstavnike u Odborima za praćenje za ruralni razvoj i regionalni razvoj (IPA komponente III i V) kao i predstavnike u Nadzornom odboru za jedan specifičan projekat fokusiran na otpad pod Operativnim programom regionalnog razvoja.

Nivo znanja organizacija civilnog društva o ciklusu programiranja i generalno o IPA fondovima je mali. Postoji samo par organizacija (naročito je malo ekoloških) koje su upoznate sa procesom i koje uzimaju učešće u raznim konsultacijama, ali uopšte, ne postoji naročit interes ili kapacitet u samim organizacijama da prate bilo finansiranje bilo projekte.

Opšti zakonodavni okvir

Krovni Zakon o zaštiti životne sredine iz 2004. godine i 2009. godine predviđa pravo svakog građanina da učestvuje u procesima donošenja odluka..

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja²¹ reguliše slobodu pristupa informacijama koje poseduju javne vlasti za koje javnost ima opravdan interes da ih zna.

Republika Srbija je ratifikovala Konvenciju o dostupnosti informacija, učešću javnosti u procesu donošenja odluka i pravu na pravnu zaštitu u oblasti životne sredine (Arhuska konvencija) 12. maja 2009. godine i pristupila Arhuskoj konvenciji 31. jula 2009. godine.

Učešće javnosti u donošenju odluka koje se tiču životne sredine i pristup pravnoj zaštiti za specifične aktivnosti/projekte koji su navedeni u članu 6. Arhuske konvencije regulisano je osnovnim aktom Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu²² (EIA) i putem njegovih šest podzakonskih akata.

Glavni zakon za pripremu planske i tehničke dokumentacije je Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, br.72/09, 81/09 – izmenjen, 64/10 US i 24/11), koji reguliše obim i sadržaj prostornih i urbanističkih planova, kao i učešće javnosti vezano za njih. Na osnovu amandmana Zakona o

planiranju i izgradnji iz 2011. godine strateška procena uticaja na životnu sredinu (SEA) postala sastavni deo planova područja posebne namene, dok ostali prostorni i urbanistički planovi (Prostorni plan Republike Srbije, regionalni prostorni plan, prostorni plan opštine) nemaju takvu odredbu.

Učešće javnosti u procesu donošenja odluka za određene aktivnosti je takođe definisano drugim zakonima, kao što su Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja (IPPC) i Zakon o genetički modifikovanim organizmima.

Ostali zakoni iz oblasti zaštite životne sredine takođe imaju odredbe koje se tiču učešća javnosti kada su u pitanju zvanični planovi i programi:

- Zakon o zaštiti vazduha određuje da pre usvajanja od strane Vlade, četvorogodišnji Nacionalni program za postepeno smanjivanje godišnjih maksimalnih nacionalnih emisija zagađujućih materija bude dostupan za javnost i zainteresovanu javnost,
- Zakon o vodama predviđa EIA za nacionalnu Strategiju i nacionalni plan upravljanja vodama i specifične planove za upravljanje vodama. Javnost ima pravo na informaciju o stanju voda i radu kompetentnih državnih organa odgovornih za upravljanje vodama i da učestvuje u procesima pripreme i usvajanja planova za upravljanje vodama i njihovoj implementaciji.
- Zakon o zaštiti prirode ističe da javnost ima pravo da pregleda i učestvuje u javnoj debati za nacrt dokumenta o imenovanju zaštićenih područja i pripadajućih dokumenata–

²¹ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009. i 36/2010

²² Službeni glasnik Republike Srbije Br. 135/04 i 36/09- izmene i dopune

Studiji zaštite sa priložima u mapama kao i za planove upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima i planovima korišćenja prirodnih resursa.

- Zakon o šumama predviđa izveštaj o strateškoj proceni uticaja za Plan razvoja šumarstva, tj. Plan razvoja šuma u nacionalnom parku.

Učešće javnosti u praćenju sprovođenja- poštovanja uslova zacrtanih u proceni uticaja na životnu sredinu, kao i praćenju izdatih dozvola i saglasnosti ne postoji.

Praksa učešća javnosti i pristup informacijama na nivou pojedinačnih projekata

Učešće javnosti u primeni EIA je još uvek na niskom nivou – NVO i javnost ne primenjuju ovaj zakon dovoljno kako bi uticali na proces donošenja odluka. Sa druge strane, organizacije civilnog društva u Srbiji se, od slučaja do slučaja, još uvek susreću sa ogromnim pritiskom kada su u pitanju javne inicijative da se zaustave ili izmene određeni projekti ili njihove lokacije. Tako smo imali pojavu nasilja nad NVO tokom javne rasprave o hidroelektranama na reci Lim u Srbiji (izgradnja hidroelektrana „Brodarevo 1“ i „Brodarevo 2“) u avgustu 2012. godine, kada su aktivisti NVO želeli da izraze svoje protivljenje projektu, pri čemu je nekoliko njih bilo pretučeno tokom javne rasprave organizovane od strane bivšeg Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja.

Kada su Evropska unija, Evropska banka za obnovu i razvoj, Evropska investiciona banka i Svetska banka uključene u finansiranje projekata u Srbiji, konsultacije sa građanima se provode nešto bolje. Međutim, i u tim slučajevima interesi lokalnih zajednica se često ne uzimaju

u obzir. U slučaju izgradnje Regionalne deponije otpada, ekološka inspektorica je izgubila posao, jer je zahtevala usklađenost sa zakonodavnim postupcima. Ovi slučajevi doprinose kršenju EIA procedura i, uopšteno, podrivaju vladavinu zakona.

Još od 2004. godine, kada je Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu usvojen, NVO-i u Srbiji nisu zadovoljni kako se provodi SEA. Kada je uveden Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, bio je prilagođen SEA (2001/42/EC), ali postoje problemi u izvršenju – treba napomenuti da prilikom izrade Nacionalne strategije otpada nisu poštovane SEA procedure.

Prema amandmanima SEA zakona iz 2010. godine, ministar bi trebalo da utvrdi listu planova i programa za koje je SEA obavezna, ali sada u 2013. još uvek ova lista nije kreirana.

NVO uključene u partnerske konsultacije

Od 2010-te NVOi u Srbiji su uključeni u programiranje IPA i druge razvojne pomoći. U početku, to se dešavalo na ad-hoc osnovi, bez uključivanja NVO-a kao partnera u definisanju bilo nacionalnih prioriteta za svaki od osam sektora navedenih u programiranj IPA fondova i učešća u praćenju trošenja sredstava ovih fondova. Kasnije, NVO-i su bili pozvani da daju komentare na dokument „Potrebe Republike Srbije za međunarodnu pomoć 2011–2013“ u svrhu programiranja EU fondova. Tokom tih ad hoc konsultacija učestvovalo je 67 predstavnika organizacija civilnog društva, koji su bili organizovani u četiri konsultativne grupe.

Sredinom februara 2011, započeo je proces uspostavljanja stalnog i planskog konsultativnog procesa sa NVOima u programiranju IPA. Nažalost, on je kasno započeo da bi uticao na definisanje nacionalnih prioriteta za IPA i odabir predloga projekata za 2012. godinu. Konsultativni trajni mehanizam za saradnju sa nevladinim organizacijama je predložen i vođen od strane Kancelarije za evropske integracije – Sektora za planiranje, programiranje, praćenje i izveštavanje o sredstvima EU i razvojne pomoći a obuhvatio je odabir takozvanih Sektorskih organizacija civilnog društva (SEKO). Konsultativni planski mehanizam za saradnju sa nevladinim organizacijama obuhvata odabir SEKO konzorcijuma (od maksimum tri organizacije, gde jedna predstavlja vodeću) za svaki od osam sektora definisanih u dokumentima za programiranje EU fondova i međunarodne pomoći. SEKO za životnu sredinu i energiju je

učestvovao u davanju komentara na predložene projekte za 2012. godinu, kao i na Nacrt operativnog programa za ekonomski razvoj 2012– 2013 i Nacrt operativnog programa za razvoj ljudskih resursa 2012–2013.

Trenutno (prva polovina oktobra 2013. godine) Srbijanska kancelarija za EU integracije izrađuje novi predlog kako SEKO mehanizam treba da funkcioniše u budućnosti, i kako/da li će SEKO biti uključene u proces pregovora sa EU.

Opšte govoreći, NVO-i u Srbiji sada poznaju bolje proces programiranja IPA fondova, značaj učešća organizacija civilnog društva u tome, i mogućnosti NVO uticaja na IPA finansiranje i monitoring, ali što se tiče njihove uloge u monitoringu trošenja sredstava i monitoringu implementacije projekata, to je još uvek na niskom nivou.

Mogućnosti za uključivanje u process programiranja IPA fondova na nacionalnom nivou

Priprema Operativnih/ Sektorskih Programa

Na nacionalnom nivou programiranje IPA 2014-2020 počelo je u 2013. sa pripremom Nacionalnih Strateških dokumenta svake od zemalja korisnica. Završetak ovog procesa se očekuje do kraja 2013 godine. Nakon toga trebalo bi da se osnivaju sektorske radne grupe i da se pripreme operativni/sektorski programi za razne sektore na nacionalnom nivou.

Vremenski okvir

Priprema operativnih/sektorskih programa IPA za period od 2014-2020 biće neznatno odložena, i realizovaće

se tokom 2014. Organizacije civilnog društva i ne-državnih aktera trebalo bi da imaju aktivnu ulogu u konsultativnim procesima za pripremu i usvajanje tih programa.

Organizacije civilnog društva bi trebalo da naprave korak dalje i da zahtevaju za sebe stvarno uključjenje u sektorske radne grupe koje se uspostavljaju od strane Vlade (i koje uglavnom imaju isključivo predstavnike iz raznih Ministarstava). Pored toga, sektor civilnog društva treba da bude u stanju da se organizuje i uspostavi funkcionalni i održivi mehanizam za stalnu komunikaciju sa institucijama države vezano za programiranje fondova EU u njihovoj zemlji.



Preporuke

Za javne konsultacije u periodu programiranja:

- Proces programiranja treba da se isplanira i dogovori unapred sa svim partnerima uključenim u programiranje. Bilo koje izmene u vremenskom smislu ili izmene tokom već započetih procesa trebaju da se dogovore sa partnerima na vreme i usaglase sa svim učesnicima.
- Preporučljivo je da se zakonski definiše okvir samog procesa tako da su pravila procesa izvršna.
- Vlade trebaju obezbediti transparentnost ne samo procesa prikupljanja inputa od strane javnosti nego i procesa uvažavanja javnog mišljenja. Savetujemo primenu zvaničnih odgovora na dostavljena mišljenja.
- Trebalo bi dati dovoljno vremena za postupku davanja komentara na nacрте dokumenata (barem dve nedelje ili više, u zavisnosti od obima dokumentacije) tako da partneri nisu u vremenskom tesnacu i stresu.
- Dokumenti za sastanke i radne grupe i odbore trebaju se poslati barem 10 dana unapred tako da partneri imaju dovoljno vremena za pripremu.
- NVOi trebaju da aktivno lobiraju kako bi bili uključeni u tela koja pišu programska dokumenta na nacionalnom i regionalnom nivou. Preporučljivo je da se razvije jednak sistem delegiranja NVO učesnika u radne grupe i odbore.
- NVOi trebaju tražiti strateška partnerstva i trebaju se samo-organizovati u sektorskim koalicijama i platformama.
- NVOi trebaju obezbediti kvalitetne informacije za nacionalnu vlast i za Evropsku komisiju.
- NVOi trebaju osigurati potrebne resurse (ljudske i finansijske) kako bi uzeli učešće u programiranju.
- Kompetentni eksperti trebaju biti od pomoći u čitavom procesu upotrebe sredstava, podržavajući na taj način i dajući doprinos efektivnijem demokratskom učešću svih zainteresovanih strana.

Za rad u Odborima za praćenje i/ili Nadzornim odborima

- Preporučljivo je da NVOi razviju ujednačen sistem delegiranja NVO učesnika u odbore za praćenje i nadzorne odbore.
- NVOi moraju insistirati na punom pravu glasa ukoliko to nije slučaj.
- NVOi trebaju očekivati da će tok informacija da bude neredovan a vreme za konsultacije kratko. Da bi se to izbeglo, NVOi mogu razmotriti pripremanje svojih glavnih zahteva unapred.
- NVOi trebaju obezbediti alokaciju resursa (ljudskih i finansijskih) da bi uzeli učešće u radu odbora.



Korisni linkovi

Opšte informacije:

http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/index_en.htm

MIPDs:

http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/planning-ipa_en.htm#mipd

Ključni dokumenti i izveštaji:

http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/index_en.htm

Europa "Who is who", find the relevant person in the relevant institution:

<http://europa.eu/whoiswho/whoiswho.html>

Informativni materijali:

Let's talk about IPA - the Instrument for Pre-Accession Assistance. A toolkit for civil society organisations, 2011

Albanian version: <http://bankwatch.org/documents/IPA-toolkit-Albanian.pdf>

Macedonian version: <http://bankwatch.org/documents/IPA-toolkit-Macedonian.pdf>

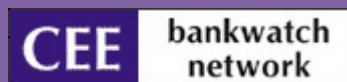
Serbian version: <http://bankwatch.org/documents/IPA-toolkit-Serbian.pdf>

EU Budget for everyone - The people's guide to the financial programming of the European Union, 2012: <http://bankwatch.org/sites/default/files/EU-peoplesguide.pdf>

www.cekor.org



www.bankwatch.org



2013