



Pričajmo o “IPA II”

Priručnik za organizacije civilnog društva

Ovu publikaciju su pripremili Ana Čolović Lesoska i Markus Trilling iz CEE Bankwatch Network.

Izradi studije slučajeva iz zemalja EU su doprinijeli:

Teodora Dönsz-Kovács (MTVSZ, Mađarska)

Roman Havlíček (CEPA, Slovačka)

Ivaylo Hlebarov (Za zemiata, Bugarska)

Izradi studije slučaja iz balkanskih zemalja su doprinijeli:

Elona Saro (EDEN Centar, Albanija)

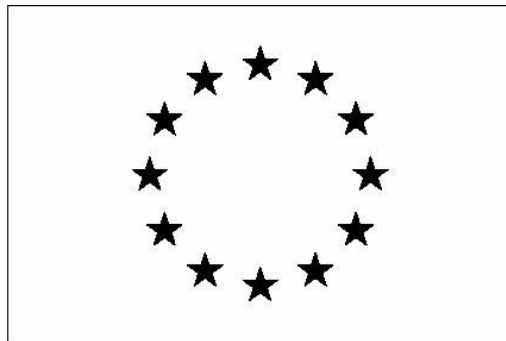
Ana Čolović Lesoska (Eko-svijest, Makedonija)

Marijan Galović (Zelena akcija, Hrvatska)

Nataša Đereg (CEKOR, Srbija)

Dizajn i izgled

Kalina Denkovske



Ova publikacija izrađena je uz finansijsku pomoć Evropske unije i Međunarodnog višegradskog fonda. Sadržaj ove publikacije je isključivo odgovornost CEE Bankwatch Network i ni pod kojim okolnostima ne može se smatrati da odražava položaj i ulogu Evropske unije i Međunarodnog višegradskog fonda.

Bankwatch je, takođe, zahvalan sljedećim donatorima za stalnu podršku našem radu: Charles Stewart Mott Foundation, European Climate Foundation, International Višegrad Fund, Sigrid Rausing Trust.



Sadržaj

Sadržaj	3
Uvod	3
EU pretpristupna pomoć	4
IPA i međunarodne finansijske institucije	12
Slučajevi iz zemalja EU vezani za programiranje i praćenje fondova EU	14
Pregled učešća javnosti vezano za IPA fondove na Zapadnom Balkanu	28
Preporuke	40
Korisni linkovi	41



Uvod

Ovaj priručnik je ažurirana verzija priručnika „Pričajmo o IPA“, objavljenog u 2011. On ima za cilj da da smjernice i podrži nevladine organizacije u zemljama Zapadnog Balkana i ostale zainteresovane aktere koji su uključeni u proces planiranja pretpristupnih fondova, ohrabrujući ih da u potpunosti iskoristite sve mogućnosti i prilike za javno učešće u procesu.

Nakon kratkog uvoda u formalni proces planiranja novog IPA II instrumenta, neke studije slučaja pozitivnih i negativnih primjera će ilustrovati iskustva iz procesa planiranja u različitim zemljama, a tu je i pregled mogućnosti za učešće javnosti u pretpristupnim fondovima u zapadnim balkanskim zemljama. Na kraju, priručnik će pružiti i informacije o narednim koracima, kao i preporuke za transparentno i sveobuhvatno planiranje pretpristupnih fondova.

EU pretpristupna pomoć

EU pruža pretpristupnu finansijsku pomoć **zemljama kandidatima (trenutno: Island, Makedonija, Crna Gora, Srbija i Turska) i potencijalnim kandidatima (Albanija, Bosna i Hercegovina i Kosovo** pod Rezolucijom 1244 Vijeća sigurnosti UN/1999). Ova finansijska pomoć je na raspolaganju kako za pojedinu zemlju tako i za više korisnika. Namjera je da se pomogne tim zemljama da uvedu potrebne političke, ekonomske i institucionalne reforme kako bi bili u skladu sa standardima EU.

Reforme potrebne za članstvo u EU takođe namjeravaju unaprijediti život građana u zemljama korisnicama. Ključni cilj pomoći je da podrži političku reformu, posebno izgradnju institucija, jačanje vladavine prava, ljudskih prava, zaštite manjina i razvoj civilnog društva.

„Funkcionalna tržišna ekonomija“ se vidi kao preduslov za pristupanje EU. Kako bi se nosila sa konkurentskim pritiscima i tržišnim snagama unutar EU, pomoć je obezbijeđena da podrži ekonomsku reformu, što bi trebalo dovesti do „bržeg rasta“ i boljih izgleda za zapošljavanje.

Pretpristupna pomoć takođe ima za cilj i da poboljša kvalitet života u zemljama članicama EU, tako što kandidati i potencijalni kandidati trebaju uskladiti i postepeno usvojiti pravila EU, na primjer, u **vezi sa zaštitom životne sredine i borbom protiv kriminala, droge i ilegalne imigracije**. Osim toga, pretpristupna pomoć treba podsticati regionalnu

saradnju i **doprinijeti održivom razvoju** i smanjenju siromaštva.

Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) osnovan je 2006. godine kao ključni instrument pretpristupne strategije Evropske komisije za period 2007–2013. Instrument će i dalje biti funkcionalan u narednom periodu 2014–2020. godine, kroz primjenu Uredbe Evropskog parlamenta i Savjeta o Instrumentu za pretpristupnu pomoć (IPA II).

IPA je namijenjen za podršku zemljama u njihovoj tranziciji, od statusa potencijalnih kandidata, preko zemalja kandidata, pa do članstva u Evropskoj uniji. IPA će pomoći ovim zemljama da ispune kriterijume za pristupanje (ispunjavanje političkih, ekonomskih i pravnih tekovina EU u vezi sa kriterijumima za članstvo, izgradnje administrativnih i sudskih kapaciteta), a nakon pristupanja i u pripremi za planiranje upravljanja i provođenja EU kohezionog, strukturnog i ruralnog fonda razvoja.

U tom cilju, u periodu 2007–2013. godina, IPA se sastojala **od pet komponenti** kroz koje je bila dostupna finansijska podrška. U narednom periodu (2014–2020.) komponente će biti ukinute, i uvode se **područja politika**.

Tabela 1. pokazuje nazive komponenti za IPA I, period 2007–2013, njihove nove nazive prema IPA II, period 2014–2020. i njihovu sektorsku pokrivenost.

Kao što se vidi u tabeli, sve komponente su našle svoj put u

novopredloženim pravnim okvirima. Pomoć u tranziciji i komponenta jačanja institucija (IPA 1) poznat kao **proces tranzicije i izgradnje kapaciteta** u novom periodu se najviše odnosi na *acquis communautaire*¹ i izgradnju institucija u slučaju države kandidata, ali ispunjava ulogu sveobuhvatne komponente za potencijalne zemlje kandidate. Prekogranična saradnja (IPA 2) poznata kao **regionalna i teritorijalna saradnja** u novom periodu odnosi se na pogranična područja između svih zemalja korisnica i između njih i država članica. Komponente regionalnog razvoja, razvoja ljudskih kapaciteta i ruralnog razvoja (IPA 3, 4 i 5), u novom periodu poznate kao **regionalni razvoj; zapošljavanje, socijalna politika i razvoj ljudskih resursa; poljoprivreda i ruralni razvoj**, kojima se pruža podrška zemljama kandidatima za pomoć u okviru decentralizovanog sistema implementacije na način da ih pripremi za upravljanje **evropskim strukturnim i investicionim fondovima (ESI), uključujući i finansiranje ruralnog razvoja**.

IPA pomoć se takođe može koristiti za pokriće troškova aktivnosti vezanih za administraciju i upravljanje, praćenje, kontrolu, reviziju i evaluaciju, posebno studije, sastanke, informacije, odnose sa javnošću, informatiku, tehničku pomoć i administrativnu

podršku za potrebe aktivnosti koje sprovodi delegacija.

IPA djeluje u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima u skladu sa Aneksom IPA uredbe. U IPA I periodu, pristup fondovima iz svih komponenti je bio moguć samo za zemlje kandidate, a potencijalni kandidati su mogli koristiti 1. i 2. komponentu. U novom IPA II, ovaj pristup je pojednostavljen i mnogo fleksibilniji. Sve zemlje u okviru IPA, nezavisno od njihovog statusa, imaju pravo na finansijsku pomoć u svim područjima politika.

Ovo pojednostavljenje i fleksibilnost novog instrumenta dolazi kao rezultat modifikovanog pristupa IPA II. Novi instrument planira da se strateške odluke o dodjeli pomoći donose na osnovu sveobuhvatnih strateških dokumenata pojedinačne zemlje i više zemalja, koji pokrivaju cijeli period novog finansijskog okvira (2014–2020.) i koji će biti ažurirani jednom u toku tog perioda, mijenjajući tako trenutni sistem trogodišnjeg indikativnog dokumenta planiranja koji se revidira svake godine. Dalje pojednostavljenje treba da bude rezultat uvođenja sektorskog pristupa zasnovanog na dodjeli pomoći tim sektorima. U tom smislu, potrebe zemalja korisnica će biti polazna osnova za određivanje sektora/područja politika za pomoć.

1

**Acquis communautaire* je francuski termin koji obuhvata sve zakone Evropske zajednice, uključujući ciljeve, suštinska pravila, politike i posebno primarno i sekundarno zakonodavstvo i sudske prakse – od kojih su svi dio pravnog poretka Evropske unije (EU). Ovo uključuje sve ugovore, propise i direktive usvojene od strane evropskih institucija, kao i utvrđene presude Evropskog suda pravde. *Acquis* je dinamičan, stalno se razvija kako se razvija Zajednica. Sve države članice su u obavezi da djeluju u skladu sa *Acquis communautaire*.

Naziv komponente (prema IPA I 2007–2013)	Naziv područja politike (prema IPA II 2014–2020)	Pokriveni sektori
Podrška tranziciji i izgradnja institucija (IPA 1 komponenta)	Proces tranzicije i izgradnja kapaciteta (TPCB)	Javna administracija Reforma Javno vođenje finansija Pravo i unutrašnji poslovi Ljudska prava i manjine
Regionalni razvoj (IPA 3 komponenta)	Regionalni razvoj	Transport Energija Životna sredina Razvijanje privatnog sektora Konkurentnost i inovacije
Razvijanje ljudskih resursa (IPA 4 komponenta)	Zapošljavanje, socijalna politika i razvijanje ljudskih resursa	Obrazovanje i razvijanje ljudskih resursa Tržište rada i zapošljavanje Socijalna politika
Ruralni razvoj (IPA 5 komponenta)	Poljoprivreda i ruralni razvoj	Poljoprivreda i ruralni razvoj
Prekogranična saradnja (IPA 2 komponenta)	Regionalna i teritorijalna saradnja	Regionalna saradnja, spomenuta iznad Teritorijalna saradnja

Tabela 1. Nazivi IPA komponenata i područja politika prema IPA I i II periodima i njihova pokrivenost sektora.

IPA uredba je osnovni dokument kojim se definiše instrument. Njen tekst je predložila Evropska komisija, a uredba je usvojena od strane Evropskog parlamenta. Za primjenu uredbu u praksi, Evropska komisija razvija **Zajedničku uredbu o realizaciji**. Za potrebe strateškog planiranja IPA u svim zemljama korisnicama kreiran je **Zajednički strateški okvir** (CSF) od strane Evropske komisije (ranije poznat kao MIFF – Multigodišnji indikativni finansijski okvir). IPA zajednički strateški okvir prevodi političke prioritete politike proširenja u ključne aktivnosti koje dobijaju pomoć prema IPA uredbi.

Na nacionalnom nivou, Evropska komisija u partnerstvu sa svakom zemljom korisnicom fondova utvrđuje **Nacionalni strateški dokument** za vrijeme trajanja cijelog finansijskog perioda (ranije poznat kao MIPD – Višegodišnji indikativni planski dokument). Strategijama se određuje odgovarajuća mješavina područja politika koja će dobiti finansijsku pomoć kako bi odražavale potrebe i prioritete u skladu sa ciljevima IPA, IPA zajedničkog strateškog okvira i nacionalnih strategija. Nacionalni strateški dokument obuhvata indikativne finansijske alokacije za pojedinu oblast, a takođe omogućavaju rješavanje novonastalih potreba, uključujući i podsticaje za poboljšanje učinka zemalja korisnica. Zajednički strateški okvir takođe postavlja kriterijume za finansijske alokacije za zemlju i daje smjernice za upravljanje i sprovođenje.

Na nacionalnom nivou zemlja korisnica dalje razvija nacionalne programe za različite sektore i sprovodi ih u toku novog programskog perioda. Grafikon 1 pokazuje piramidu planiranja za IPA II.

Pored fondova odobrenih zemljama u procesu pristupanja EU u vidu instrumenta IPA, Evropska unija obezbjeđuje finansiranje u drugim zemljama i regionima izvan EU kroz sljedeće instrumente: Instrument razvojne saradnje (DCI), Evropski instrument za demokratiju i ljudska prava (EIDHR), Instrument evropskog susjedstva (ENI), Instrument za stabilnost (IFS), Instrument za nuklearnu bezbjednost i saradnju (INSC), kao i Instrumenti za partnerstvo (PI). Da bi se pojednostavila i uskladila primjena ovih instrumenata, Evropska komisija je predložila uredbu o zajedničkim pravilima i procedurama za sprovođenje instrumenata unije za aktivnosti izvan EU. Ova uredba propisuje pravila koja treba slijediti u sprovođenju gore navedenih instrumenata, način finansiranja koji će se koristiti u skladu sa uredbom i mjere koje se mogu finansirati u svrhu podrške implementacije (kao što je priprema, praćenje, revizija, vrednovanje, evaluacija, informisanje, komunikacija, itd.).

Zajednička pravila i procedure takođe navode da će Evropska komisija voditi poseban godišnji sistem praćenja navedenih instrumenata za sve aktivnosti vezano za klimu i biodiverzitet. Ovaj sistem se zasniva na tzv „Rio markers” (OECD metodologija, već integrisana u upravljanje performansama EU programa) i trebalo bi da pomogne u procjeni ukupne godišnje potrošnje vezane za klimatske akcije i biodiverzitet u usvojenim indikativnim planskim dokumentima.

Godišnji paket proširenja postavlja opšti strateški okvir za pretpristupni proces unutar kojeg IPA mora da

djeluje (**Pristupno partnerstvo**² i dogovori o stabilizaciji i pridruživanju, **izveštaji o napretku**, strateški dokument predstavljen svake jeseni od strane komisije savjetu i parlamentu). Svake jeseni komisija donosi svoj „**paket proširenja**“ – skup dokumenata kojima objašnjavaju svoju politiku proširenja EU. Paket uključuje **godišnji strateški dokument** koji nudi ažurirani pregled politike proširenja, njene ciljeve i izgleda i **procjenu postignutog napretka u poslednjih dvanaest mjeseci svakog od kandidata i potencijalnih kandidata**. Pored toga, **objavljaju se detaljni izveštaji o napretku** u kojima komisija prati i ocjenjuje šta je svaki kandidat i potencijalni kandidat postigao u posljednjih godinu dana, te procjenjuje oblasti u kojima je potrebno više truda. U pojedinim godinama, uvećani paket uključuje prijedloge Savjetu ministara za revidirana evropska i pristupna partnerstva za svaku zemlju u kojoj Evropska komisija postavlja prioritetne oblasti za dalju reformu.

² **Pristupno partnerstvo**, kao dio ojačane pretpristupne strategije, čini okvir pretpristupnog procesa za svaku zemlju kandidata. Postavljaju se:

- **ključne prioritetne oblasti** u kojima zemlje kandidati treba da ostvare napredak, odnosno prioriteti koji su identifikovani u mišljenju Evropske komisije o zahtjevima za članstvo u Evropskoj uniji;
- **finansijska podrška** pod jednim okvirom.

Pristupno partnerstvo može biti revidirano u skladu sa postignutim napretkom zemlje kandidata i sa obzirom na razvoj novih situacija.



Grafikon 1. Piramida koja prikazuje proces programiranja IPA II, polazeći od vrha

IPA u budžetu EU

Višegodišnji finansijski okvir za period 2014–2020. izdvaja 10,38 milijardi evra za instrumente pretprijetne pomoći³. Ova suma je i dalje znatno ispod početnog prijedloga Evropske komisije (14,11 milijardi evra), a rezultat je dogovora članica o smanjenju ukupnog budžeta EU.

Budžet EU za 2014–2020. iznosi 960 milijardi evra, podijeljen u pet komponenti. Dvije trećine budžeta EU izdvaja za evropsku poljoprivrednu politiku i za razvoj evropskih regiona putem kohezione politike. IPA je dio poglavlja 4. „Globalna Evropa“, uključujući i druge instrumente vanjske politike, kao što su ENI ili DCI i sve to zbraja na sumu od 58.7 milijardi evra za period 2014–2020. godina.

Instrumenti za pretprijetanje (IPA)	10 380.0
Instrumenti evropskog susjedstva (ENI)	13 682.6
EIDHR	1 182.5
Stabilnost (IfS)	2 075.1
Sigurnost (CFSP)	2 075.1
Instrumenti za partnerstvo (PI)	844.3
Instrumenti za razvoj saradnje (DCI)	17 380.4
Humanitarna pomoć	5 877.9
Civilna zaštita (CPFI) + ERC	128.4
EVHAC	130.1
Instrument za saradnju vezano za nuklearnu sigurnost (INSC)	200.0
Makrofinansijaska sigurnost	501.0
Garantni fond za vanjske akcije	1 063.1
Agencije	136.7
Drugo	1 036.8
Marža	2 000.0
UKUPNO	58 704.0

Tabela 2. Poglavlje 4. „Globalna Evropa“

Zemlja	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Albanija	61.0	70.7	81.2	94.1	94.4	94.5	95.3
Bosna i 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
Višekorisnički	129.5	137.7	188.8	141.7	186.2	176.2	177.2

Tabela 3. Pregled IPA troškova u periodu 2007–2013. (u milionima EUR)

* Prema UN-u, Kosovo je pod međunarodnom administracijom (UNMIK) uspostavljenom pod rezolucijom 1244

³ Prema zaključku Savjeta od jula 2013. Završno prihvatanje MFF pravila se očekuje u kasnu jesen 2013. Tek tad konačni budžet EU može biti potvrđen.

IPA i međunarodne finansijske institucije

Investicioni okvir za zapadni Balkan (WBIF) je mešoviti mehanizam koji sadrži istovremeno subvencije (grantove) od Evropske komisije i od zemalja članica EU, kao i kredite od evropskih javnih finansijskih institucija (Evropska investiciona banka – EIB, Evropska banka za obnovu i razvoj – EBRD, Razvojna banka Saveta Evrope).

WBIF raspoređuje subvencije koje pokrivaju troškove tehničke pomoći, subvencije za kamate i direktne investicije u akcijski kapital. On ima značajnu ulogu u sprovođenju velikih infrastrukturnih projekata u jugoistočnoj Evropi, koji se finansiraju većinom preko EIB i EBRD, kao i preko većih bilateralnih institucija (npr. KfW). Projekti predloženi za podršku moraju biti izabrani ili odobreni od Nacionalnog koordinatora za IPA svake zemlje, pri čemu projekti sa regionalnim uticajem imaju prednost u postupku odlučivanja o projektima.

WBIF je osnovan kao sredstvo regionalne politike za proširenje EU. Njegov cilj je da poveća usklađenost i saradnju pri investiranju u društveno-ekonomski razvoj zapadnog Balkana. On treba da usmeri postojeća sredstva fondova Evropske komisije i objedini sredstva koja obezbeđuju Evropska komisija, partnerske međunarodne finansijske institucije i bilateralni donatori. Rezultat ovih aktivnosti treba da bude bolja usklađenost donacija i porast kapaciteta za finansiranje ključnih objekata infrastrukture u skladu sa prioritetima za potrebe proširenja EU. Takođe, ovaj okvir treba da podigne uticaj EU i bilateralnog

finansiranja, koristeći ga kao pojačanje kredita međunarodnih finansijskih institucija odobrenih za prioritetne projekte u zapadnobalkanskim zemljama korisnicama. Okvirom upravlja Upravni odbor i Grupa za projektno finansiranje⁴.

Sredstva Investicionog okvira fokusirana su na ključne sektore energetike, zaštite životne sredine, transporta, društvene infrastrukture i razvoja privatnog sektora. Od decembra 2009. godine do decembra 2010. godine Upravni odbor Investicionog okvira održao je tri sastanka i odobrio 81 grant za svih sedam zemalja korisnica. Neke činjenice o aktivnostima Investicionog okvira:

- preko 90% projekata finansiranih preko Investicionog okvira dobilo je mogućnost kreditiranja od najmanje jedne međunarodne finansijske institucije;
- trenutno je uticaj Investicionog okvira veoma snažan: ukupne obezbijeđene investicije iznose 44 evra za svaki evro uložen kroz grantove;
- osim odobrenih 139,2 miliona evra, još 116,8 miliona evra dodijeljeno je iz budžeta EU, 11,1 milion evra iz Evropskog zajedničkog fonda za zapadni Balkan i 11,3 miliona evra od partnerskih međunarodnih finansijskih institucija.

Važno je napomenuti da kod projekata finansiranih preko

⁴ Investicioni okvir za zapadni Balkan, Godišnji izveštaj 2010

Investicionog okvira nema javnog učešća u postupku izbora projekata. Upravni odbor i Grupa za projektno finansiranje sastavljeni su od predstavnika Evropske komisije, međunarodnih finansijskih institucija i bilateralnih donatora. Mada internet stranica Investicionog okvira prikazuje i detalje sa sednica upravljačkih tela, za građane ili organizacije civilnog društva je nemoguće da se uključe u postupak donošenja odluka. Prihvatajući činjenicu da su infrastrukturni projekti u postupku kod Investicionog okvira izuzetno složeni i važni, kao i da su potencijalno veoma kontroverzni, ipak se mora reći da je od izuzetnog značaja da se obezbijedi učešće javnosti u postupku donošenja odluka. Kao što Evropska komisija redovno vodi proces konsultacija za projekte koje finansira, trebalo bi da obezbijedi i da ista praksa važi i u slučaju Investicionog okvira.

Primjeri iz zemalja EU o planiranju i praćenju fondova EU

1. Mađarska

Učešće mađarskih organizacija civilnog društva u planiranju i realizaciji operativnih programa u oblasti strukturnih fondova Evropske unije, za period 2007–2013. (sažetak)

Ovaj rad je sažetak studije pripremljene krajem 2008. godine od strane Kristine Molnar Hegimegi, koja se bavila istraživanjem SF-tima za održivu budućnost, objavljene pod naslovom „Strukturni fondovi i partnerstvo“ (Prag, 2009). Iz tog razloga, u radu se odražava stanje sa kraja 2008. godine i rad nije ažuriran od tada.

Informacije su prikupljene od strane predstavnika NVO i zvaničnika koji su učestvovali u procesu ispitivanja putem upitnika i 18 intervjua, kao i iz istraživanja provedenog iz kancelarije.

Predrasuda

U Mađarskoj, društvena aktivnost može se smatrati veoma intenzivnom, a ta intenzivnost se proteže daleko u prošlost. Društvena aktivnost je intenzivirana pod uticajem promjena političkog i ekonomskog sistema (tranzicija, 1989). Može se pretpostaviti da je mogućnost participacije društva u pripremi i korišćenju operativnih programa strukturnih fondova u Mađarskoj sveobuhvatna u odnosu na međunarodna iskustva. Međutim, to učešće se nije pokazalo previše efikasno – vlada samo predstavlja partnerstvo kao takvo. Mi mislimo da je

mišljenje društva u maloj mjeri uzeto u obzir od strane vlade.

Civilno društvo je u većoj mjeri uključeno u odbore za praćenje, ali kao članovi imaju malo uticaja na realnu i stvarnu realizaciju programa. Čini se da ne postoji povratna informacija. Ozbiljne i važne odluke ne donose se na nivou nadzornih odbora, njihova snaga je umanjena, a njihova uloga je postala formalna od perioda 2004–2006. godine. Pitanje je u kojoj mjeri ova situacija zavisi od samih predstavnika civilnog društva.

Postoje neke mogućnosti za NVO da se prijave za sredstva EU u Mađarskoj, ali im je veoma teško da dobiju pristup tim sredstvima. Neophodne su bitne promjene kako bi se sredstva mogla koristiti mnogo efikasnije.

Tokom našeg istraživačkog rada, pokušali smo da nađemo razloge za navedeno stanje. Na osnovu rezultata, mi ćemo napraviti dodatne prijedloge u cilju povećanja efikasnosti procesa planiranja i realizacije.

Partnerstvo u planiranju strukturnih fondova

Nacionalni razvojni koncept (OFK)

Svrha ovog dokumenta je da postavi dugoročnu osnovu (2007–2020) za

razvojnu politiku u Mađarskoj. Evropska unija nije obavezala Mađarsku da razvije ovaj plan – to je dobrovoljan interes vlade i cijelog društva!

Iako je bilo mnogo javnih rasprava, organizovane su konferencije eksperata, podaci su prikupljeni putem upitnika koji se odnosio na temu nacionalnog razvojnog koncepta (OFK), sve je to sprovedeno bez prethodno postavljene strategije. Konačna verzija koncepta je usvojena u decembru 2005. od strane mađarskog parlamenta.

U 2005. je formiran radni tim neformalnog karaktera od strane predstavnika NIOK (neprofitna fondacija za informisanje i obuku), Nacionalnog društva za očuvanje životne sredine (Prijatelji Zemlje Mađarske), kao i Soroš fondacije, čiji je cilj bio da prati javnu raspravu o nacionalnom planu razvoja. Inicijativa je bila uspješna i uskoro je mnogo organizacija pristupilo⁵. Radni tim pod nazivom NVO za transparentnost nacionalnog razvojnog plana (CNNy) je poprimio karakter „psa čuvara“. Tim je objavio sedam izveštaja o procesima koji su se događali do 2008. godine, izveštaji su na raspolaganju, zajedno sa drugim dokumentima na <http://cnny.honlaphat.hu/>. CNNy je prihvaćen od strane vlade kao partner od strane civilnog društva. Između ostalog, CNNy je postigao da planeri napismeno odgovore na zapažanja i na takav način su napravili mnogo praktičnih sugestija koje se tiču procesa javnih konsultacija. Iznenađujuće, 40% civilnih prijedloga su bili uključeni u nacrt uprkos rastućim poteškoćama.

5

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

„Nova Mađarska“ razvojni plan (NSRF 2007–2013)

Prateći međunarodne norme, drugi nacionalni razvojni plan (NFT II) dobio je ime nacionalnog strateškog referentnog okvira (NSRF). Vladajuća stranka je pokušala određeni period da koristi taj dokument (pod nazivom „Plan za novu Mađarsku“) za potrebe svoje političke izborne kampanje, što je oštro kritikovano, između ostalih, i od strane Transparency International. Proces koji je podrazumijevao dva kruga javnih konsultacija je koordinisan od strane nacionalne agencije za razvoj (NDA) – organ Vlade koji uključuje sve rukovodeće organe.

Operativni programi (OP)

Internet stranica sadrži ažurirane statističke podatke o korišćenju prvog nacionalnog razvojnog plana, osnovne podatke o svim finansiranim projektima i rezultate javne rasprave o dokumentima razvojne politike (www.nfu.hu).

Oko 4000 partnerskih organizacija – između ostalih, različite stručne i lobi grupe, sindikati, organizacije civilnog društva, kao i predstavnici nauke i privrede – bili su pozvani od strane agencije putem pisama ili elektronske pošte da učestvuju u postupku konsultacija, uključujući forume. Ovu priliku je iskoristilo 1350 organizacija koje su dostavile svoje prijedloge u vezi sa OP-ima u obliku upitnika koji se može preuzeti sa interneta ili u formi eseja. Većina mišljenja odnosila se na OP o društvenoj obnovi i OP za transport. Dakle, iz gorenavedenih činjenica proizlazi da, iako nacionalna agencija za razvoj obezbjeđuje mogućnost da svi dostave prijedloge i komentare na internet stranici, samo neke odabrane

NVO imaju mogućnost za stvarne konsultacije, lične razmjene mišljenja i za učešće u radionicama. Međutim, kriterijumi za izbor ovih „partnera“ nisu bili regulisani u to vrijeme.

Pored toga, NSRF je stavljen na dnevni red velikih makroforuma, kao što su Nacionalni savjet za pomirenje interesa, Ekonomski i socijalni komitet, Mađarska akademija nauka, Nacionalni savjet za zaštitu životne sredine, Nacionalni savjet za regionalni razvoj, kao i Nacionalni savjet za razvoj.

Niz konsultacijskih foruma je organizovan od strane NDA da bi se razmatrali svi prioriteti NSRF, a ti prioriteti su: obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvo, ekonomija, saobraćaj, državna reforma, regionalni razvoj, turizam, zaštita životne sredine, energetika – uz učešće predstavnika posebnog odjeljenja i nadležnog člana komisije Vlade za razvojnu politiku⁶.

Rezultati

Možemo sumirati iskustva govoreći da je tim koji je obrađivao NVO prijedloge prihvatio dio njih, posebno u slučaju sektorskih OP. Oko 10% prijedloga je prihvaćeno. Što se tiče regionalnih OP, većina mišljenja nije uključena u njih. Jedino je bilo moguće da civilno društvo napravi neke beznačajne izmjene u sadržaju i neke izmjene u pravopisu. Vlasti nisu napravile nikakvu razliku u stavovima koji su imali podršku široke javnosti i svih zainteresovanih strana u odnosu na stavove individualaca i malih ineresnih

⁶ Od 2007. Nacionalna razvojna agencija u Mađarskoj za objavljivanje poziva za podnošenje prijedloga na EU fondove prije otvaranja poziva najviše je koristila jednu web stranicu (www.nfu.hu). Ova praksa je rezultat dugoročnog NVO zagovaranja i uprkos svojim nedostacima, može da prihvati zasluge uvođenja novine i progresivnog karaktera.

grupa. Ispitanici su bili razočarani kada su vidjeli rezultate. Oni su smatrali da je samo mali broj prijedloga uključen u OP-ove i izrazio žaljenje što je ovoj temi posvećen veliki broj radnih sati. Po njihovom mišljenju, to je razlog što su se NVO umorile i njihova aktivnost smanjila.

Ovde treba napomenuti da se, uzimajući u obzir istoriju Mađarske i ekonomsko-socijalnu pozadinu, uspostavljanje relativno jasnih procesa javnih konsultacija može samo po sebi smatrati uspjehom.

Nadzorni odbori

Prema uredbi Vlade Mađarske br. 255/2006 (XII. 8), organizacije civilnog društva koje zastupaju horizontalne aspekte su uključene u nadzorne odbore. To su: jedna ekološka NVO, kao i delegati najmanje jedne organizacije civilnog društva koju predstavljaju Romi, osobe sa invaliditetom i predstavnici organizacija koja se bave pitanjima rodne ravnopravnosti.

Svi intervjuisani NVO članovi glavnog odbora imaju pravo glasa, a većina njih su delegati neke građanske platforme te su izabrani transparentnim načinom glasanja.

Većina delegata osjeća jak uticaj centralizacije od strane Vlade. Po mišljenju delegata, glavni odbori ne igraju važnu ulogu u sprovođenju ili nadzoru OP. Članovima glavnog odbora su uglavnom date samo kratke informacije, a važne odluke su donesne negdje drugdje. Zbog toga ne postoji bilo kakva diskusija i predstavnici civilnog društva su frustrirani zbog mnogih razloga. EU je osudila to što Vlada ne daje dovoljno informacija, ali i to što ne postoji značajna promjena u tom pogledu. Prisustvo predstavnika NVO u

praćenju rada odbora je uglavnom važno kao izvor informacija (ako su potrebne dodatne informacije) i kontakta, jer imaju relativno mali uticaj na stvarnu realizaciju programa, zbog malog kapaciteta i statusa manjine pojedinih članovima, čak i ako oni imaju pravo glasa.

Pristup civilnog društva strukturnim fondovima

Kao što je opisano, organizacije civilnog društva su učestvovala u procesu planiranja korišćenja strukturnih fondova u Mađarskoj od početka. Međutim, još jedna važna svrha civilnog društva je da može da bude partner u efikasnom korišćenju strukturnih fondova i dobijanju pristupa tim resursima.

Mađarske organizacije civilnog društva mogu da predstave svoje prijedloge u sljedećim oblastima razvoja utvrđenim u OP-u: socijalne službe, obrazovanje, zaštita životne sredine, turizam, zapošljavanje i razvoj zajednice.

U regionalnom OP-u, organizacije civilnog društva mogu da učestvuju kao aplikanti u konzorcijumima, npr. izgradnja za uklanjanje barijera, zaštita životne sredine, jednake mogućnosti.

Sažetak

Sve u svemu, može se zaključiti da mehanizmi koji su djelovali prije tranzicije u Mađarskoj još uvijek djeluju koristeći strukturne fondove Evropske unije. Vlada je smatrala da je planiranje raspodjele/dodjele sredstava bio njen zadatak.

Korišćenju sredstava iz strukturnih fondova prethodilo je planiranje koje se mijenjalo mnogo puta kao posljedica političkih

promjena. Što se tiče javnih konsultacija, prava strategija nije uspostavljena i jedinstven pravni okvir nije postojao. To je djelimično zbog stalnog nedostatka vremena, tako da je učešće civilnog društva imalo *ad-hoc* karakter i često je bilo netransparentno. Nakon uvećanja građanskih kontrola, Vlada i posrednička tijela su od 2005. godine postali otvoreniji za javne konsultacije.

Javna rasprava o OP je postala aktivnija u periodu 2007-2013. Programskim dokumentima se može lako pristupiti putem interneta. Međutim, različita ministarstva uzimaju mišljenje civilnog društva u obzir u različitoj mjeri. To je problem za Vladu jer ravnomjerna zastupljenost civilnog društva ne postoji, a bitna horizontalna pitanja takođe se pojavljuju sa različitim intenzitetom. Na nacionalnom nivou, ekološke grupe i oni koji rade za osobe sa posebnim potrebama su najaktivniji, dok se zastupljenost rodnih pitanja teško sprovodi, a i zastupanje interesa Roma je na minimalnom nivou, ili ne postoji. Na lokalnom nivou, samo nekoliko mišljenja civilnog društva može biti uključeno u regionalne OP. Što se tiče programskih dokumenata, nedostatak vremena i nedostatak sredstava za uključivanje stručnjaka i finansiranje troškova predstavnika NVO su pravi problemi za civilno društvo. Danas izgleda da je civilno društvo postalo umorno. Iako je mogućnost davanja ideja za planiranje otvorena za svakog člana društva, planeri i dalje pozivaju odabrane partnere na ozbiljne radionice, sveobuhvatne i javne informacije nisu date za ovaj proces.

Civilno društvo oštro kritikuje proces u kojem obrada i ocjenjivanje, dostavljene primjedbe, mišljenja i prijedlozi nisu transparentni, isto kao i činjenicu da odbijanje primjedbi nije

objašnjeno. Dosadašnja struktura i rad nadzornih odbora nisu se pokazali efikasnim, ne postoji bilo kakva stvarna povratna informacija i građanska kontrola praktično nema nikakav efekat.

Na osnovu našeg istraživanja, može se konstatovati da se u Mađarskoj progresivna društvena aktivnost može osjetiti u procesu planiranja i realizacije strukturnih fondova. Bilo bi neophodno da se organizuju sektorske platforme državnih reprezentacija, kao i da se razvije jedinstven sistem delegacije. Što se tiče vlasti, transparentnost obrade i uzimanja u obzir javnog mnjenja je od suštinskog značaja. To je u interesu cijelog mađarskog društva – da kompetentni stručnjaci pomognu cijeli proces korišćenja fondova, a time je pružena podrška i doprinos za demokratsko učešće svih zainteresovanih strana.

2. Bugarska

Iskustva NVO sektora u planiranju fondova EU u Bugarskoj u periodu 2007-2013. godina

Šta je planiranje?

"Planiranje se odnosi na administrativni mehanizam koji se koristi radi ostvarivanja ciljeva strukturnog i kohezionog fonda. Višegodišnji programi, poznati i kao operativni programi, obezbjeđuju 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 mjera, raspoređivanje finansijskih sredstava i određivanje načina upravljanja i vršenja nadzora nad sprovođenjem programa. Sadašnji planski period je od 2007. do 2013. godine".⁷ Iako se planiranje vrši u sedmogodišnjim ciklusima, postoji nekoliko faza u procesu planiranja 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 procjena⁸ programskih dokumenata koja počinje dvije do tri godine prije početka sedmogodišnjeg

ciklusa. Druga faza je sprovođenje 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 evaluacija,⁹ koja se obično radi kada program završi.

U skladu sa definicijom načela partnerstva, iz člana 11. Regulative o strukturnim fondovima,¹⁰ ovlašćenje za učešće u planiranju 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

7

http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/pr ogramming_en.htm

⁸ Evaluacija potencijala programa, njihov kvalitet i finansijska alokacija

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

⁹ Naknadna evaluacija, obaveze Evropske komisije, a mogu se naći i obaveze zemalja članica: <http://wiki.interact-eu.net/display/pc/Practical+Handbook+for+On going+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 2007–2013" povodom Primjene partnerskih načela u postupku izrade nacrtu okvirnih dokumenata za korišćenje EU fondova u Bugarskoj (2007–2013), p. 1, http://bankwatch.org/documents/comments_partnership_2007_March_en.pdf

Prvi planski period u Bugarskoj

Period od 2007. do 2013. godine bio je prvi period planiranja za strukturni i kohezioni fond za Bugarsku kao članicu EU. Međutim, već kod izrade i primjene projekata u okviru ISPA i SAPARD pretpristupnih fondova (2000–2006.) važila je obaveza primjene načela partnerstva, te su pretpristupni 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. godine nisu bili naročito transparentni i jednako otvoreni za sve zainteresovane strane. Informacije o procesunisu bile dostupne javnosti, a njihovo objavljivanje bilo je rijetko.

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 u toku planskog ciklusa 2007–2013. 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 mjere, 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 trebalo je 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 uspostavljene, 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 Zemiata i CEIE, obje članice mreže CEE Bankwatch, imale su izvjesno iskustvo u nadgledanju ISPA pretpristupnih fondova preko članstva u ISPA nadzornom odboru. Stoga su bile prve koje su od nadležnih organa 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 2004–2007. je bila veoma nerazvijena;
4. samo nekoliko NVO poznavalo je proces planiranja i imalo neke kapacitete za angažovanje u njemu.

U cjelini, nevladin sektor u Bugarskoj je na početku planiranja, 2004. godine, bio isključen iz procesa, te od nadležnih organa nisu ni određene partnerske NVO, a u nekoliko slučajeva NVO su morale između sebe da izaberu ko će biti predstavnik.¹²

¹² NVO iz oblasti zaštite životne sredine koristile su platformu na internetu Građanska e-vlada da bi odredile svoje predstavnike: http://vote.bluelink.net/ngovote_info.php Platformu je priznalo i nekoliko institucija. Ova platforma biće proširena tako da uključi NVO iz drugih oblasti.

Šta su NVO radile u toku planiranja?

Slanje pisama i susreti za državnim zavničnicima sa zahtjevom za uključivanje u proces programiranja koje su sprovele NVO Za Zemiata i CEIE pokrenulo je osnivanje Građanske koalicije za održivo korišćenje EU fondova¹³. 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 procjenu primjene nad korišćenjem fondova EU na nacionalnom i regionalnom nivou, a tokom 2009. i 2010. godine 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 Bugarskoj".¹⁵ Koalicija je trenutno uključena u pripreme za naredni planski period (2014–2020)¹⁶ i saraduje sa brojnim drugim NVO koalicijama u obezbjeđivanju učešća u planiranju strateških dokumenata. U procesu planiranja za naredni period do sada je pripremila nekoliko zajedničkih pisama i izjava, te jednu

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

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

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

studiju¹⁷. Rezultat toga je da joj je nekoliko ministarstava ponudilo mjesta u radnim grupama koje se bave pripremanjem za planiranje.

Tokom planiranja operativnih programa, Koalicija je pregovarala o nekoliko mjesta u radnim grupama. Takođe je prikupljala primjedbe o različitim dokumentima vezanim za transport, životnu sredinu, načela partnerstva, stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu, operativnih programa i druge. Nažalost, većina primjedbi nije uzeta u razmatranje, bez ikakvog obrazloženja.

Ipak, postignut je i jedan konkretan uspjeh: predstavnici NVO na operativnom programu Zaštita životne sredine bili su veoma aktivni i uspjeli su da ubijede 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 uspjeh nije dovoljno samo članstvo u radnoj grupi, već da je odlučujuće aktivno učešće i dobra informisanost.

Bugarske NVO su podnosile komentare i Evropskoj komisiji. Namjera im je bila da Evropska komisija, dok vrši procjenu strateških dokumenata, izvrši pritisak na bugarsku vladu u pravcu prihvatanja prijedloga NVO. Mada je teško procijeniti uticaj ovih aktivnosti, ona je ipak uticala na to da Evropska komisija prihvati postojanje posebnih pitanja u Bugarskoj i podigla povjerenje prema bugarskim NVO kao važnom izvoru informacija o korišćenju fondova EU. Bugarske NVO za zaštitu životne

¹⁷ "Teškoće u novom programiranju fondova EU u Bugarskoj od 2013. godine na osnovu analize iskustava iz perioda 2007–2013. (zaključak na engleskom).

http://www.osi.bg/downloads/File/EU_Funds_summ ary_eng.pdf

sredine imaju veliko iskustvo u komunikaciji sa Evropskom komisijom o pitanju nadzora nad korišćenjem fondova EU. Na primjer, "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. Nažalost, 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 planskom ciklusu 2007–2013. zvaničnici ipak nisu više bili grubo. 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 razmijenjeni 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 planiranje, NVO moraju da se pripreme za njega i aktivno učestvuju.

¹⁸ Stav NVO Koalicije "Za održivo korišćenje fondova EU 2007–2013". U vezi sa Primjenom načela partnerstva u postupku pripreme okvirnih dokumenata za korišćenje fondova EU u Bugarskoj (2007–2013), p.1, http://bankwatch.org/documents/comments_partnership_2007_March_en.pdf

NVO su 2007. godine predstavile određene zaključke o procesu programiranja i njihov stav je sljedeći: "Naš zaključak je da su mnoge od izmjena procesa prije rezultati lobiranja ministarstava, agencija, čak i pojedinaca, nego diskusije na radnim grupama. Zato vjerujemo da je cijeli proces planiranja zasnovan na političkim odlukama i da radne grupe služe samo da bi se ove odluke potvrdile kao zvanične i učinile da postupak planiranja djeluje "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 tijela koja pripremaju programske dokumente na nacionalnom i regionalnom nivou. Pozivati se na regulativu za pravno obrazloženje.
- NVO treba da tragaju za strateškim partnerstvom i da se organizuju u koalicije.
- NVO treba da obezbijede kvalitetne informacije i o nacionalnim vlastima i o Evropskoj komisiji.
- NVO treba da obezbijede dovoljne resurse (ljudske i finansijske) da bi mogle da učestvuju u planiranju.

¹⁹ Izjava Koalicije NVO u "Za održivo korišćenje fondova EU 2007–2013. U vezi sa Primjenom načela partnerstva u postupku pripreme okvirnih dokumenata za korišćenje fondova EU u Bugarskoj (2007–2013), p.2, http://bankwatch.org/documents/comments_partnership_2007_March_en.pdf

- Kada su uključene, NVO moraju da zahtijevaju puno pravo glasa ako ga nemaju.
- NVO mogu da očekuju da tok informacija bude neformalan, a rokovi za komentare kratki. Da bi izbjegle ovakvu situaciju, NVO treba unaprijed da razmotre pripremu svojih najvažnijih zahtjeva.

3. Slovačka

Ocjena procesa planiranja fondova EU u periodu 2007–2013. iz ugla učešća NVO sektora

Nakon ozbiljnih problema u planiranju strukturnih fondova u skraćenom periodu 2004–2006, NVO sektor u Slovačkoj odredio je jasan cilj da se u sljedećem planskom periodu ne smiju ponoviti greške.

Zato su na samom početku planiranja za period 2007–2013. u decembru 2004. godine članovi NVO uključeni u Nezavisni građanski tim za nadzor²⁰ usvojili ključna načela vezana za postupak planiranja koja moraju biti poštovana da bi se spriječilo haotično i netransparentno planiranje slično onom iz perioda 2004–2006. Ova načela, kao i druge preporuke vezane za sam postupak, podneseni su vladinom programskom timu, ali gotovo u cjelini nisu ispoštovana.

Na primjer, NVO nisu bile obaviještene kako su autori osnovnih analiza za Nacionalni strateški referentni okvir postupili sa njihovim primjedbama, a završni prijedlog analiza nije ni objavljen (ovaj prijedlog 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 prije završetka analiza koje je trebalo da budu osnova za planiranje. Dakle, analitički dokumenti su bili podređeni ranijim strateškim ciljevima i prioritetima. Rok za davanje primjedbi na obimne materijale bio je u više navrata skraćivan na pet dana, dok je u ostalim prilikama bio 10 dana. Skraćivanje roka je uvijek bilo opravdavano apsurdnim obrazloženjem "zbog problema u poslovima sa Evropskom unijom".

Bez obzira na, od strane Vlade, često naglašavanje potrebe za ozbiljnom primjenom transparentnosti i participativnosti u planskom procesu, stvarni proces je od početka išao u lošem, neparticipativnom pravcu. NVO su u više navrata upozoravale Vladu da to ne bi smjelo da se dešava i pokušavale da spriječe nastavljanje "igre planiranja i partnerstva" iz prethodnog perioda. Nažalost, 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 suštinski nedosljedan dokument, usmjeren na ekonomski rast bez uzimanja u obzir načela održivog razvoja. Nekoliko dana nakon isteka roka za davanje komentara na prvi nacrt, Vlada je organizovala regionalne konferencije za odabrane učesnike na temu nacrtu. Bez bilo kakvih obavještenja, na njima je predstavljena izmijenjena verzija prvog nacrtu.

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 planiranje i korišćenje, kao i kritičan nedostatak informacija dostupnih javnosti. Trenutno Prijatelji Zemlje – CEPA vode ovaj tim, čiji su članovi predstavnici NVO koji djeluju u zvaničnim nadzornim odborima i radnim grupama uključenim u planiranje i nadzor korišćenja fondova EU. Tim po potrebi uključuje i nezavisne stručnjake u oblastima regionalne razvojne politike, javnih finansija i održivog razvoja. Rad u timu je dobrovoljan.

Izmijenjena verzija nije objavljena i sadržavala je nekoliko amandmana koji su vještački ispunjavali zahtjeve NVO za uključivanje načela održivosti. Potom je Vlada sredinom oktobra 2005. godine usvojila izmijenjenu verziju nacrt. Time je pokazala da je uzaludan pristup planiranju koji pokušava da "ozeleni" unaprijed određene ciljeve i prioritete. NVO sektor nije prihvatio takav pristup i u decembru 2005. najavio je kolektivni bojkot daljeg planiranja, kao i nadzora nad korišćenjem strukturnog i kohezionog fonda u Slovačkoj, sve dok se u izmijenjenoj verziji referentnog okvira ne uspostavi pravedna javna rasprava i stavovi socijalnih partnera ozbiljno ne uzmu u obzir. O bojkotu su obaviješteni mediji i Evropska komisija.

Nakon najave bojkota, vlasti su izrazile zainteresovanost za saradnju sa NVO sektorom i navele nekoliko konstruktivnih prijedloga kojima bi usvojile dio zahtjeva NVO sektora za sljedeću verziju referentnog okvira. Vladini zvaničnici organizovali su sastanak sa predstavnicima NVO u januaru 2006. i predstavili svoju poziciju o prijedlogu NVO sektora i svoj prijedlog uključivanja NVO u buduće planiranje. Na sastanku su prihvaćene neke od primjedbi NVO, ali među njima nije bila nijedna načelna primjedba u vezi sa smanjenjem regionalnih razlika. Nakon sastanka bilo je jasno da državne vlasti neće promijeniti svoj sektorski pristup ni opštu usmjerenost referentnog okvira na ekonomski rast. Ipak, pošto se većina primjedbi NVO sektora odnosila na nivo pojedinih operativnih programa, NVO su u februaru 2006. godine usvojile odluku da će se vratiti u proces planiranja 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 počela priprema operativnih programa). Drugi nacrt je sadržavao i nekoliko zahtjeva NVO sektora. Poslije evaluacije napretka u procesu planiranja, NVO su odlučile da privremeno prekinu bojkot i dostave svoje primjedbe na drugi nacrt.

Kada je u martu 2006. godine istekao rok za komentarisaje drugog nacrt Nacionalnog strateškog referentnog okvira, vlada je odgodila donošenje odluke o njemu za nekoliko nedjelja i, bez obavještenja partnera, izmijenila drugi nacrt u načelnim pitanjima, vezanim za strukturu operativnih programa i raspodjelu finansijskih sredstava. Potom je u maju 2006. godine ovaj izmijenjeni drugi nacrt Vlada odobrila kao prijedlog Nacionalnog strateškog referentnog okvira. Time je postalo očigledno da Vlada, predvođena Mikulašem Dzurindom, želi da ubrza završetak planiranja kako bi to iskoristila za prijevremene parlamentarne izbore, zakazane za jun 2006. Ovom haosu je dodano 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 nekoliko dana prije 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. Takođe, rokovi za međuresorska usaglašavanja ponovo su skraćeni na pet radnih dana, sa istim apsurdnim obrazloženjem "zbog problema u poslovima sa Evropskom unijom". Posljedica svega je bila

činjenica da gotovo nijedna načelna primjedba NVO sektora nije uključena u nacрте operativnih programa.

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

Zaključak

Proces planiranja fondova EU za period 2007–2013. godina, iz ugla učešća neprofitnih NVO, bio je različit u poređenju sa planiranjem za period 2004–2006. Ipak, bez obzira na činjenicu da je pristup procesu državnih organa sa čisto formalnog aspekta unaprijeđen, u stvarnosti NVO nisu imale gotovo nikakve mogućnosti da utiču na rezultate planiranja. Nedostaci su postali tako veliki da su NVO odlučile da bojkotuju cijeli proces više puta krajem 2005. i početkom 2006. godine. Teško je bilo očekivati da se proces planiranja okonča sa pozitivnim rezultatima sa tako loše vođenom početnom fazom procesa.

U cjelini, može se reći da, uprkos određenim naporima državnih organa i blagih poboljšanja učinjenih pod vođstvom nove političke svite nakon parlamentarnih izbora u junu 2006. godine, do kraja procesa planiranja u decembru 2006. godine nije ostvarena

principijelna promjena ni u pristupu državnih organa prema NVO sektoru, ni u sadržaju planskih dokumenata na način koji bi omogućio da tokom sljedećih nekoliko godina strukturni i kohezioni fond značajnije doprinesu smanjivanju regionalnih razlika.

Preporuke

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

1. Proces planiranja na nivou Nacionalnog strateškog referentnog okvira i operativnih programa treba da bude pripremljen i usaglašen unaprijed sa svim partnerima uključenim u planiranje. Svaka izmjena rokova ili pravila u toku procesa zahtijeva konsultacije i treba unaprijed 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 planiranja za dostavljanje komentara na nacрте dokumenata (najmanje dvije nedjelje ili duže, zavisno od obima dokumentacije) kako partneri ne bi bili pod stalnim pritiskom rokova.

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

Pregled učešća javnosti vezano za IPA fondove na Zapadnom Balkanu

Albanija

Opšti zakonodavni okvir

Prvi zakonodavni naponi da bi se pokrenula informisanost i učešće javnosti kad je riječ o pitanjima zaštite životne sredine u Albaniji počeli su 2000, kada je Arhuska konvencija ratifikovana od strane albanskog parlamenta u skladu sa Zakonom o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi kada je riječ o životnoj sredini (zakon br. 8672, od 26.10.2000). Nakon Arhuske konvencije, nekoliko drugih zakona je doneseno da bi se obezbijedilo učešće javnosti u donošenju odluka vezano za životnu sredinu. To su Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu (zakon br. 8990, od 23.1.2003.), Zakon za zaštitu životne sredine (zakon br. 8934, od 05.09.2002.) i Odluka Savjeta ministara o dobijanju javnog mišljenja pri donošenju odluka o životnoj sredini (br. 994, od 2.7.2008), Zakon o strateškoj procjeni životne sredine (zakon br. 91/2013, od 19.03.2013). Trenutno, kako zemlja ima za cilj da se pridruži EU, Ministarstvo životne sredine, šumarstva i vodoprivrede radi na tome da prenesu zahtjeve pravnih tekovina Evropske unije u nacionalno zakonodavstvo. Uprkos dobroj volji, njihovi naponi nisu bili previše uspješni. Ministarstvo ima nepotpune informacije o stanju životne sredine u zemlji, zbog neefikasnog monitoringa. Novi zakoni,

usvojeni kao prevod odgovarajućih direktiva EU, daleko su od albanskih potreba i realnosti.

Uprkos postojećem zakonskom okviru, administrativni kapaciteti za sprovođenje zakona su i dalje slabi kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Štaviše, rad Ministarstva životne sredine, šumarstva i vodoprivrede generalno nije koordinisan sa ostalim ministarstvima i drugim državnim i lokalnim organima vlasti. Glavna pažnja u ovom trenutku ide na poboljšanje primjene pravnih tekovina Evropske unije u sprovodive nacionalne zakone.

Učešće javnosti i pristup informacijama na nivou projekta

Nakon ratifikacije Arhuske konvencije u 2000. godini, različiti mehanizmi su uspostavljeni da bi zemlja pravilno sprovodila konvenciju. Na ovaj način, uz podršku OEBS-a u Albaniji, tri Arhus centra su otvorena u tri velika grada: Skadar, Vlora i Tirana.

Odbor Arhuske konvencije osnovan je 2009. godine, sa predstavnicima različitih ministarstava i NVO. Ipak, Arhuski odbor u Albaniji je struktura u okviru Ministarstva životne sredine, pa mu zbog toga nedostaje nezavisnost. Odbor ima samo savjetodavni mandat i generalno je

veoma slab u poređenju sa vladinim odlukama.

Na nivou projekata, Arhuska konvencija se provodi na minimalnom nivou, kada se uopšte i provodi. Nažalost, ovo je relevantno i kada su u pitanju projekti finansirani od strane EU institucija. U 2004. godini, EBRD, EIB i Svjetska banka finansirali su izgradnju termoelektrane na naftu i gas u turističkom gradu Vlora, na jugu Albanije. Projektu su nedostajale odgovarajuće javne rasprave, što je 2007. godine potvrdio i UN Odbor Arhuske konvencije za primjedbe.

Izveštaj Komiteta Arhuske konvencije za primjedbe po svemu sudeći nije donio mnoge promjene vezano za budućnost procesa javnih konsultacija u Albaniji. Kao što vidimo i u 2013. godini, u većini slučajeva mišljenje javnosti isključeno je ili ignorisano. Slučaj kao što je vanjski saobraćajni prsten oko Tirane je živi dokaz za to. Izgradnja je počela bez ekološke i građevinske dozvole, bez ijedne javne konsultacije.

NVO uključene u partnerske konsultacije

Dana 24. septembra 2010. godine, albansko Ministarstvo za evropske integracije organizovalo je konsultativni sastanak o strateškom okviru usklađenosti (SCF) za IPA komponente 3 i 4. Poziv je upućen različitim akterima, kao što su predstavnici lokalne i centralne vlasti, diplomatskih predstavništava u zemlji, međunarodnim organizacijama, uključujući i mali broj lokalnih nevladinih organizacija.

Iako je datum konsultacija najavljen dva mjeseca ranije, u julu 2010. godine, nacrt SCF je objavljen prvi put tek tri dana prije početka konsultacija, 21. septembra. Ovo

kratko vrijeme nije bilo dovoljno za NVO da prouči dokument i dođe sa promišljenim komentarima. Štaviše, albanski prevod dokumenta nije bio tačan, odražavajući tako nedostatak ozbiljnosti ovog procesa. Nakon konsultacija, organizacijama civilnog društva je ostavljeno samo nedjelju dana za slanje dodatnih komentara.

Osim toga, način na koji su organizovane konsultacije dozvolio je ekološkom NVO da učestvuju samo u jednoj od pet istovremenih radionica: transport, životna sredina, regionalna konkurentnost, tržište rada, obrazovanje i stručno osposobljavanje. Bilo je veoma teško za ekološke NVO da utiču na izbor prioriteta u sektoru transporta, na primjer. Radna grupa za transport je stavila prioritet na razvoj autoputeva, ostavljajući još jednom željeznički saobraćaj u sjenci. Od 2010. godine, nijedan drugi konsultativni sastanak se nije dogodio. Što se tiče konsultacija i učešća javnosti u procesu, planiranje IPA fondova i realizacija odabranih projekata je prilično nejasna i ne prati participativni i transparentni pristup. Eden Centar je u saradnji sa Delegacijom EU u Albaniji i Ministarstvom za evropske integracije, organizovao dva okrugla stola i nekoliko sastanaka i zalagao se za učešće NVO u procesu planiranja. Takođe, zvanična pisma su poslata Ministarstvu za evropske integracije, tražeći aktivno učešće i uključivanje NVO u procesu i u nadzornim odborima.

Nivo znanja NVO o ciklusu planiranja i IPA fondovima je nizak. Ovo je proces novog učenja, gdje je potreban bolji participativni proces kako bi se povećala transparentnost. Pregled cjelokupnog procesa ne stvara prostor za stvarno učešće i konstantan doprinos civilnog 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 životne sredine (NN 110/2007), njegovi propisi o informacijama i učešću javnosti u vezi sa pitanjima životne sredine (NN 064/2008). Takođe, tu je Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/2003).

Zakon o zaštiti životne sredine i njegova podzakonska akta određuju način informisanja javnosti u procedurama za: izradu Strateške procjene uticaja na životnu sredinu; procjenu potrebe za izradu Strateške procjene; procjenu potrebe za izradu strateške procjene uticaja na životnu sredinu; određivanje sadržaja Studije o procjeni uticaja na životnu sredinu prije njene izrade i procedure izdavanja saglasnosti na Izvještaj o sigurnosti.

Ovi propisi takođe definišu način informisanja javnosti i zainteresovane javnosti i njihovo učešće, u slučajevima kada je učešće javnosti obavezno Zakonom, a to je u procedurama: strateške procjene uticaja; usvajanja planova i programa za koje se nije radila strateška procjena; priprema zakona, sprovođenje propisa i drugih opštih zakonski obavezujućih pravila u oblasti životne sredine; procjena uticaja na životnu sredinu, i određivanje zahtjeva za integralno sprječavanje i kontrola zagađenja za postrojenja. Ona čak propisuje i način na koji će se sprovoditi javna rasprava, uključujući javni uvid 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. godine (NN – međunarodni ugovori; 01/07). Iako je Republika Hrvatska usvojila Arhusku konvenciju u 2009. godini, Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i građevinarstva (MEPPC) započelo je sudski postupak protiv udruge Zelena akcija zbog izvođenja protesta vezanog za upravljanje opasnim otpadom. Mi vjerujemo da je time Hrvatska prekršila odredbe Arhuske konvencije koje kažu da „osobe koje koriste svoja prava bazirana na Arhuskoj konvenciji ne smiju biti kažnjavane, gonjene ili uznemiravane”. Upravo suprotno ovome, započinjanje sudskih procesa protiv NVO sa prijetnjama o visokim novčanim kaznama 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 u proceduri procjene uticaja na životnu sredinu u Hrvatskoj nije efikasno, jer građanima nije dozvoljeno da drastično promijene projekte ni njihovu lokaciju. Jedino mjesto gdje može diskutovati o lokaciji objekta jeste prostorno planiranje – a to je faza kada je izvještaj o procjeni

uticaja projekta na životnu sredinu poznat u svim detaljima. Na primjer, finalna verzija Studije uticaja na životnu sredinu za centar za upravljanje otpadom Marišćina je bila završena 2001. godine, a na osnovu te procjene, lokacija Marišćina je bila odabrana kao najpovoljnija u županiji za centar za upravljanje otpadom. Ova činjenica govori sama za sebe. Skoro 10 godina stara Studija uticaja na životnu sredinu ne može opravdati upotrebu novca EU u ovom 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 tokom 2007. godine, kada je Studija o uticaju na životnu sredinu bila predstavljena javnosti.

NVO uključene u partnerske konsultacije

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

Jedan od glavnih problema u vezi sa pristupanjem EU jeste harmonizacija zakona sa zakonima EU, što je oslikano u velikom broju “evropskih” zakona usvojenih od strane Parlamenta Hrvatske. Nekoliko NVO, uključujući Zelenu akciju/FoE Croatia, imalo je konferenciju za novinare sa koje se zahtijevalo od hrvatskog parlamenta i Vlade da smanje broj zakona koji se donose u hitnoj proceduri bez čitanja u

Parlamentu i bez javne rasprave. Prema administrativnom postupku Parlamenta Hrvatske, dozvoljeno je usvajanje zakona u hitnoj proceduri samo u izuzetno rijetkim situacijama, kao što su pitanja odbrane i drugi detaljno obrazloženi slučajevi. Tokom mandata prethodne vlade, nisu postojala obavještenja data na vrijeme o dnevnom redu i materijalima za sjednice Vlade. Takođe, izvještaji o usvajanju pojedinih tačaka na dnevnom redu, kao i odluka donesenih ispred parlamentarnih odbora, nisu bili objavljeni na vrijeme. Štaviše, Vlada nije obavještavala javnost o odlukama vezanim za budžetsku raspodjelu.

Rupa u zakonu je omogućila selektivan pristup u odabiru partnera u konsultativnom procesu, a stvarne konsultacije za IPA Operativni program zaštite životne sredine 2007–2009. godine nikada nisu organizovane. Međutim, NVO Sunce iz Splita, Zelena Istra iz Pule i NVO Eko Kvarner su bili prisutni na konsultacijama i prezentacijama vezanim za prioritetnu oblast otpad. Zelena akcija iz Zagreba, Sunce iz Splita i Zeleni Osijek iz Osijeka su prisustvovali prezentacijama i konsultacijama vezanim za prioritetnu oblast vode.

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

Konsultacije za Operativni program za razvoj ljudskih resursa su se održale 23. marta 2007. godine 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, u tekstu ovog OP navodi se da predstavnici organizacija civilnog društva mogu biti izabrani za sektorske nadzorne odbore.

Lista partnera koji su pozvani na konsultacije vezane za OP za regionalnu konkurentnost obuhvata mješavinu od **ekonomskih i socijalnih partnera, podnacionalnih i specifičnih institucija vezanih za ovaj sektor**. Međutim, u grupi komora, instituta i lokalnih vlasti nema uključenih NVO.

Mogućnosti

Iako je prvi period planiranja bio organizovan na način partnerskih konsultacija, drugi krug planiranja za period 2011–2013. obuhvatio je i izradu strateške procjene uticaja na životnu sredinu za OP o životnoj sredini. Dana 10. maja 2010. godine, ministarstvo nadležno za životnu sredinu je objavilo zvaničnu informaciju o ovoj strateškoj procjeni i dalo rok od 30 dana 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 uvijek nije dobila nikakav odgovor na svoje komentare niti je nacrt Operativnog programa objavljen.

Opšti zakonski okvir

Makedonija ima Zakon o slobodnom pristupu informacijama koje imaju javni karakter (usvojen 2006. godine), koji omogućava građanima da zatraže informacije 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 sprovođenje.

Makedonija je takođe ratifikovala Arhusku konvenciju 1999. godine, što je omogućilo građanima da pristupaju informacijama, učestvuju u donošenju odluka i pristupe pravosuđu u pitanjima životne sredine. Generalno govoreći, pristup pravosuđu se još uvijek uopšte ne sprovodi, uprkos brojnim pokušajima organizacija civilnog društva da istreniraju sudije u pitanjima zaštite životne sredine. Pristup informacijama se provodi relativno dobro, sa manjim povremenim propustima od strane vlasti. Na primjer, kada su ekološke NVO tražile od Ministarstva ekonomije studiju o razvoju malih hidrocentrala u Makedoniji, Ministarstvo je odlučilo da odbije zahtjev, svrstavajući studiju koja je javni dokument u povjerljive informacije.

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 životnu sredinu. Zakon garantuje da će građani biti informisani putem dva dnevna lista i

putem web stranice Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja o planiranim projektima ili planovima sa potencijalnim štetnim uticajima po životnu sredinu. Štaviše, trebalo bi da budu redovno informisani kada su relevantni dokumenti dati na uvid i kada su javne konsultacije otvorene. Iako se procedura procjene uticaja na životnu sredinu poboljšavala tokom godina, učešće javnosti u donošenju odluka u Makedoniji u strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu i integralnom sprečavanju i kontroli zagađivanja (IPPC) daleko je od zadovoljavajućeg.

Praksa učešća javnosti i pristup informacijama na nivou pojedinačnih projekata

U slučaju projekta "Izgradnja Koridora X", koji je trebalo da bude finansiran od strane Evropske komisije, kao i evropskih banaka, javne konsultacije iz 2008. godine su sprovedene na vrlo neadekvatan i neefikasan način. Ozbiljni pritisci od strane NVO za životnu sredinu su bili upućeni Ministarstvu životne sredine i Evropskoj komisiji da razmotri i ponovi proces. Evropska komisija je odbila da finansira projekat sve dok se procedura procjene uticaja na životnu sredinu ne sprovede na zadovoljavajućem nivou. Poslije dobijanja niza instrukcija o tome kako da se sprovedu valjane procedure učešća javnosti, Ministarstvo je naredne godine izvelo najvjerovatnije najbolju proceduru javnih konsultacija

do sada. Sve je bilo objavljeno na vrijeme 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 je finansiranje dovedeno u pitanje.

Što se tiče ostalih procedura, nedavno se desilo ozbiljno kršenje zakona, kada je Ministarstvo ekonomije odlučilo da ne sprovodi proceduru Strateške procjene uticaja na životnu sredinu za Strategiju korišćenja obnovljivih izvora energije u Makedoniji do 2020. godine. Iako su se NVO za životnu sredinu žalile, a Ministarstvo životne sredine jasno reklo da je Strateška procjena uticaja apsolutno neophodna, Ministarstvo ekonomije nije sprovело proceduru, a Strategija je usvojena u parlamentu. Štaviše, skoro da ne postoje primjeri dobre prakse za učešće javnosti u vezi sa IPPC procedurom (koja uključuje izdavanje dozvola velikim industrijama).

NVO uključene u partnerske konsultacije

Trenutno su NVO uključene u sljedeće faze IPA planiranja:

1. Tokom konsultacija o operativnim programima:
 - 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).

- NVO su bile pozvane da podnesu komentare i učestvuju u pripremi operativnog programa tehničke pomoći (IPA komponenta I) u 2009. godini.
2. Na nivou projekata:
Organizacije građanskog društva i građani su bili uključeni u procjenu uticaja na životnu sredinu dva infrastrukturna projekta koji su finansirani od strane EU fondova.
 3. U odborima za praćenje:
NVO za životnu sredinu imaju svoje predstavnike u Nadzornim odborima za ruralni razvoj i regionalni razvoj (IPA komponente 3 i 5), kao i predstavnike u Nadzornom odboru za jedan specifičan projekat fokusiran na otpad pod Operativnim programom regionalnog razvoja.

Nivo znanja NVO o ciklusu planiranja i o IPA fondovima je nizak. Postoji samo nekoliko NVO (naročito je malo NVO za životnu sredinu) koje su upoznate sa procesom i koje uzimaju učešće u raznim konsultacijama. Generalno, ne postoji naročit interes ili kapacitet u samim organizacijama da prate bilo finansiranje bilo projekte.

Opšti zakonski okvir

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

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

Republika Srbija je ratifikovala Konvenciju o pristupu informacijama, učešću javnosti u procesu donošenja odluka i pravu na pravnu zaštitu u oblasti životne sredine (Arhuska konvencija) 12. maja 2009. godine i pristupila je 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 procjeni uticaja na životnu sredinu²² i šest podzakonskih akata.

Zakon o planiranju i izgradnji predviđa da učešće javnosti u izradi prostornih i urbanističkih planova se provodi u javnim raspravama, što znači da je Strateška procjena uticaja na životnu sredinu je na raspravi istovremeno kada i plan. Na osnovu amandmana Zakona o planiranju i izgradnji iz 2011. godine, strateška procjena uticaja na životnu sredinu postala je samo sastavni dio planova

za područja posebne namjene, dok ostali prostorni i urbanistički planovi (Prostorni plan Republike Srbije, regionalni prostorni plan, prostorni plan opštine) nemaju obavezu izrade SEA.

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

Neki drugi zakoni o zaštiti životne sredine takođe imaju odredbe koje se tiču učešća javnosti kada su u pitanju zvanični planovi i programi:

- Zakon o zaštiti vazduha ističe da se prije usvajanja, od strane Vlade, četvorogodišnji Nacionalni program za postepeno smanjivanje godišnjih maksimalnih nacionalnih emisija zagađujućih materija ovaj program učini dostupnim za zainteresovanu javnost.
- Zakon o vodama predviđa Stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu 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 o nacrtu dokumenta o proglašenju zaštićenih područja i pripadajućih dokumenata – studiji zaštite sa priložima u mapama, kao i o planovima upravljanja

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

zaštićenim prirodnim dobrima i planovima korišćenja prirodnih resursa.

- Zakon o šumama predviđa izvještaj o strateškoj procjeni uticaja za plan razvoja šumarstva, tj. plan razvoja šuma u nacionalnom parku.

Učešće javnosti u praćenju sprovođenja – poštovanja uslova definisanih u procjenama 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 procjeni uticaja na životnu sredinu je još uvijek na niskom nivou – NVO i javnost ne primjenjuju ovaj zakon dovoljno kako bi uticali na proces donošenja odluka.

Sa druge strane, NVO u Srbiji se, od slučaja do slučaja, još uvijek susreću sa ogromnim pritiskom kada su u pitanju javne inicijative da se zaustave ili izmijene određeni projekti ili njihove lokacije. Tako smo imali i nasilje nad predstavnicima NVO tokom javne rasprave o hidroelektranama na rijeci Lim u Srbiji (izgradnja HE „Brodarevo 1“ i „Brodarevo 2“) u avgustu 2012. godine, kada su aktivisti NVO željeli da izraze svoje protivljenje projektu, pri čemu je nekoliko njih bilo pretučeno tokom javne rasprave organizovane od strane bivšeg ministra životne sredine i prostornog planiranja.

Kada su Evropska unija, Evropska banka za obnovu i razvoj, Evropska investiciona banka i Svjetska 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, ekološka inspektorica je izgubila posao, jer je zahtijevala usklađenost sa zakonodavnim postupcima. Ovakvi slučajevi doprinose kršenju procedura iz studije uticaja na životnu sredinu, te podrivaju vladavinu zakona.

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

Prema amandmanima Zakona o strateškoj procjeni životne sredine iz 2010. godine, ministar bi trebalo da utvrdi listu planova i programa za koje je strateška procjena obavezna, ali u 2013. ova lista još uvijek nije napravljena.

NVO uključene u partnerske konsultacije

U 2010. godini NVO u Srbiji su povremeno bile uključene u planiranje IPA i drugih stranih pomoći. Prvo, to je bilo na *ad hoc* osnovi, bez učešća NVO kao partnera u definisanju nacionalnih prioriteta za IPA i druge razvojne programe, a takođe NVO nisu učestvovali ni u praćenju korištenja ovih fondova. Kasnije, NVO su bili pozvani da daju komentare na dokument „Potrebe Republike Srbije za međunarodnu pomoć 2011–2013.“ u svrhu planiranja EU fondova. Tokom tih *ad hoc* konsultacija učestvovalo je 67 predstavnika organizacija civilnog

društva, koji su bili organizovani u četiri grupe za konsultacije.

Sredinom februara 2011. godine, započeo je proces uspostavljanja stalnog i planskog konsultativnog procesa sa NVO u planiranju IPA. Nažalost, on je kasno započeo da bi uticao na definisanje nacionalnih prioriteta za IPA i odabir prijedloga projekata za 2012. godinu. Konsultativni trajni mehanizam za saradnju sa NVO je predložen i vođen od strane Kancelarije za evropske integracije – Sektora za planiranje, programiranje, praćenje i izvještavanje o sredstvima EU i razvojne pomoći, a obuhvatio je odabir takozvanih sektorskih organizacija civilnog društva (SEKO). Konsultativni planski mehanizam za saradnju sa NVO obuhvata izbor SEKO konzorcijuma (od maksimalno tri organizacije, gdje je jedna vodeća) za svaki od osam sektora definisanih u dokumentima za planiranje 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) Kancelarija za EU integracije izrađuje novi prijedlog kako SEKO mehanizam treba da funkcioniše u budućnosti i kako će biti uključen u pregovore sa EU.

Genaralno, NVO u Srbiji sada imaju bolje znanje kako funkcioniše IPA program, koji je značaj organizacija civilnog društva u programu i koje su mogućnosti uticaja na IPA fondove i monitoring trošenja IPA fondova, ali i dalje je njihova uloga

u praćenju fondova i projekata na niskom nivou.



Mogućnosti za učešće u programiranju IPA na nacionalnom nivou

Priprema operativnih/ sektorskih programa

Na nacionalnom nivou, programiranje IPA 2014–2020. je započelo u 2013. godini sa pripremom nacionalne radne strategije za svaku od zemalja korisnica. Ovaj proces će biti završen do kraja 2013. Nakon toga, potrebno je osnivanje sektorskih radnih grupa i priprema operativnih/ sektorskih programa za razne sektore na nacionalnom nivou.

Vremenski okvir

Priprema operativnih/ sektorskih programa za period 2014–2020. će

malo kasniti i počće tokom 2014. godine. Organizacije civilnog društva i drugi nevladini akteri treba da imaju aktivnu ulogu u procesu konsultacija za pripremu i usvajanje ovih programa. Organizacije civilnog društva treba da odu i korak dalje i da zahtijevaju svoje stvarno učešće u sektorskim radnim grupama osnovanim od strane Vlade (koje se obično sastoje samo od predstavnika Ministarstva). Pored toga, civilno društvo treba da bude u stanju da se organizuje i uspostavi funkcionalan, održiv mehanizam za stalne konsultacije sa institucijama Vlade, vezano za planiranje fondova EU u svojoj zemlji.



Preporuke

Za javne konsultacije u periodu planiranja:

- Proces planiranja treba da se organizuje i dogovori unaprijed sa svim partnerima uključenim u planiranje. Bilo koje izmjene u vremenskom okviru ili izmjene tokom već započetih procesa treba da se dogovore sa partnerima na vrijeme i usaglase sa svim učesnicima.
- Preporučljivo je da se definiše zakonski okvir samog procesa tako da su pravila procesa izvršna.
- Vlade treba da obezbijede transparentnost ne samo procesa prikupljanja komentara od strane javnosti, nego i procesuiranja statova javnosti. Zvanični odgovori na dostavljena mišljenja se preporučuju.
- Trebalo bi dati dovoljno vremena u postupku za podnošenje komentara na nacрте dokumenata (barem dvije nedjelje ili više, u zavisnosti od obima dokumentacije) tako da partneri nisu u vremenskom stresu.
- Dokumente za sastanke radnih grupa i odbora treba barem 10 dana unaprijed pripremiti i poslati tako da partneri imaju dovoljno vremena za pripremu.
- NVO treba da aktivno lobiraju kako bi bili uključeni u tijela koja pišu programska dokumenta na nacionalnom i regionalnom nivou. Preporučljivo je da se

razvije jednak sistem delegiranja NVO učesnika u radne grupe i odbore.

- NVO treba da teže strateškim partnerstvima i organizovanju u sektorske koalicije i platforme.
- NVO treba da obezbijede kvalitetne informacije za vlasti u zemlji i za Evropsku komisiju.
- NVO treba da osiguraju potrebne resurse (ljudske i finansijske) kako bi uzeli učešće u planiranju.
- Kompetentni eksperti treba da budu od pomoći u čitavom procesu korištenja sredstava, te podrškom učine doprinos i demokratsko učešće svih učesnika što efektivnijim.

Za rad u odborima za praćenje i/ili nadzornim odborima

- Preporučljivo je da NVO razviju jednak sistem delegiranja NVO učesnika u odbore za praćenje i nadzorne odbore.
- NVO moraju insistirati na punom pravu glasa ukoliko to nije slučaj.
- NVO treba da očekuju da će tok informacija da bude neredovan, a vrijeme za konsultacije kratko. Da bi se to izbjeglo, NVO mogu razmotriti pripremu glavnih zahtjeva unaprijed.
- NVO treba da obezbijede resurse (ljudske i finansijske) kako bi uzeli učešće u radu odbora.



Korisni linkovi

Opšte informacije:

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

MIPD:

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

Ključni dokumenti i izvještaji:

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

Evropa "Ko je ko", pronađi relevantnu osobu u relevantnoj instituciji:

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

Informativni materijal:

Pričajmo o IPA - instrumenti za pretpristupnu pomoć. Priručnik za organizacije civilnog društva, 2011.

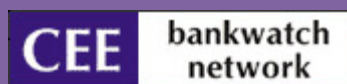
Albanska verzija: <http://bankwatch.org/documents/IPA-toolkit-Albanian.pdf>

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

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

EU budžet za svakoga – Građanski priručnik za finansijske programe Evropske unije, 2012: <http://bankwatch.org/sites/default/files/EU-peoplesguide.pdf>

www.bankwatch.org



2013