

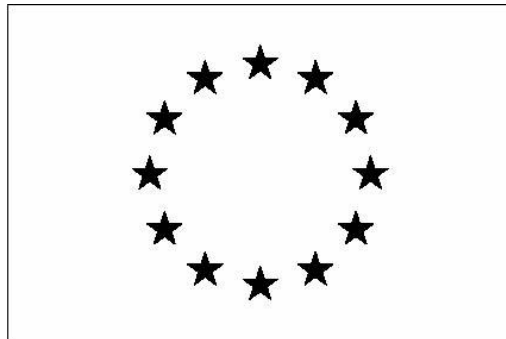
Прирачник за ИПА II за граѓанските организации

Автори на оваа публикација се: Ана Чоловиќ-Лешоска и Маркус Трилинг (Markus Trilling) од CEE Bankwatch Network.

Студиите на случај од земјите на ЕУ ги овозможува:
Теодора Донш-Ковач (Teodóra Dönsz-Kovács), MTVSZ, Унгарија
Роман Хавличек (Roman Havlíček), СЕРА, Словачка
Ивајло Хлеббаров, „За Земјата“, Бугарија

Студиите на случај од балканските земји ги овозможува:
Елона Саро (EDEN Центар, Албанија)
Ана Чоловиќ-Лешоска (Еко-свест, Македонија)
Маријан Галовиќ (Зелена Акција, Хрватска)
Наташа Ѓерег (ЦЕКОР, Србија)

Прелом и компјутерска обработка:
Калина Денковска



Оваа публикација е изготвена со финансиска поддршка од Европската унија и Меѓународниот Вишеградски фонд. За содржината на оваа публикација е одговорна CEE Bankwatch Network и истата на ниту еден начин не ги одразува ставовите на Европската унија и на Меѓународниот Вишеградски фонд.

Bankwatch е особено благодарен на следните донатоци за нивната постојана поддршка на нашата работа: Фондацијата „Чарлс Стјуарт Мот“, Европска фондација за климата, Меѓународен Вишеградски фонд, Фондацијата „Сигрид Раузинг“ (Sigrid Rausing Trust).



Содржина

Содржина.....	3
Вовед	Error! Bookmark not defined.
Претпристапна помош од Европската Унија	Error! Bookmark not defined.
ИПА и меѓународните финансиски институции	13
Програмирање и мониторинг на средствата од ЕУ – примери од други држави	15
1. УНГАРИЈА.....	15
Учество на граѓанските организации во Унгарија во процесот на планирање и реализација на оперативните програми од структурните фондови на Европската унија за периодот 2007-2013 година (кратко резиме)	15
2. БУГАРИЈА.....	21
Искуства на невладините организации со програмирањето на фондовите на ЕУ во Бугарија, за периодот 2007-2013 година	21
3. СЛОВАЧКА.....	27
Проценка на процесот на програмирање на ЕУ фондовите за периодот 2007-2013 година од аспект на учество на невладините организации	27
Учеството на јавноста во ИПА - состојба во земјите од Западен Балкан	31
Албанија	31
Хрватска	Error! Bookmark not defined.
Македонија.....	37
Нивото на знаење кај граѓанските организации во врска со циклусот на програмирање и генерално за ИПА фондовите е на ниско ниво. Има само неколку групи (особено неколку еколошки групи) кои се запознаени со процесот и кои учествуваат во повеќе консултации но, генерално, не постои особен интерес ниту капацитет кај организациите да ги следат фондовите или проектите.Србија	Error! Bookmark not defined.
Можности за вклучување во процесот на ИПА програмирање на национално ниво	44
Препораки.....	45
Корисни линкови	47



Вовед

Овој Прирачник претставува надополнета верзија на прирачникот за ИПА, објавен во 2011 година кој има цел да ги насочи и да им помогне на граѓанските организации од земјите на Западен Балкан и на засегнатите страни кои се заинтересирани или вклучени во програмскиот циклус на претпристапната помош, и притоа ги охрабрува целосно да ги искористат сите можности за учество на јавноста во тој процес.

Најпрвин е даден краток вовед во формалниот процес на програмирање и во новиот ИПА II инструмент како и позитивни и негативни примери, преку студии на случај, кои се однесуваат на процесот на програмирање во повеќе земји. Потоа следи осврт на можностите за учеството на јавноста во претпристапните фондови на земјите од Западен Балкан. На крајот, Прирачникот содржи информации за следните чекори и препораки за транспарентно и партиципативно програмирање на претпристапното финансирање.



Претпристапна помош од Европската Унија

Европската унија овозможува претпристапна финансиска помош на **земјите кандидатки (засега тоа се Исланд, Македонија, Црна Гора, Србија и Турција)** како и на **потенцијалните кандидати (Албанија, Босна и Херцеговина и Косово** согласно Резолуцијата на Советот за безбедност на ОН 1244/1999). Оваа финансиска помош е на располагање како за поединечни така и за повеќе корисници одеднаш. Целта е да им се помогне на сите овие земји да ги направат неопходните политички, економски и институционални реформи во насока на нивно усогласување со стандардите на Европската Унија (ЕУ).

Реформите неопходни за членството во ЕУ исто така имаат цел да го подобрат животот на граѓаните во земјите кориснички. Клучна цел на помошта е да се даде поттик на политичките реформи, особено на градењето на институциите, подобро владеење на правото, човековите права, заштитата на малцинствата и развојот на граѓанското општество.

„Функционалната пазарна економија“ е нешто што се смета за предуслов за пристапување кон Европската унија. За да може државата да се справи со конкурентните притисоци и пазарни сили во рамките на ЕУ, помошта која се дава има цел да ги поттикне економските реформи кои пак, од своја страна, треба да доведат до

“побрз раст“ и поголеми можности за вработување.

Помошта исто така има цел да ги подобри квалитетот на животот и во земјите членки на ЕУ, со оглед на тоа што земјите кандидатки и потенцијални кандидатки треба да ги усогласат и постепено да ги прифаќаат правилата на ЕУ (на пример, оние кои се однесуваат на **заштита на животната средина и борбата против криминалот, дрогите и нелегалната имиграција**). Уште повеќе, претпристапната помош треба да ја стимулира регионалната соработка, да **придонесува кон одржлив развој** и намалување на сиромаштијата.

Инструментот за претпристапна помош (во понатамошниот текст скратено ИПА од англиски Instrument for Pre-Accession- ИПА) е воведен во 2006 година и е клучниот инструмент на Европската комисија согласно Стратегијата за претпристапна помош 2007-2013 година. Инструментот и понатаму ќе функционира во периодот од 2014 до 2020 година и тоа преку примена на Регулативата на Европскиот парламент и на Советот за Инструментот за претпристапна помош (ИПА II).

Целта на ИПА е да ги поддржи државите во нивниот премин од потенцијални кон земји кандидатки и понатаму до членство во Европската унија. ИПА ќе им помогне на овие земји да ги

исполнат критериумите за пристапување (исполнување на политичките, економските и критериумите за членство во врска со европското законодавство, градење на нивните административни и судски капацитети) и да се подготват за програмирање, управување и имплементација на ЕУ кохезионите, структурни и фондови за рурален развој по пристапувањето.

За оваа цел, за периодот 2007-2013 година ИПА се состои од **пет компоненти** врз основа на кои ќе се овозможува финансиска помош. Во идниот период (2014-2020 година), компонентите ќе се нарекуваат **политички области**.

Табелата 1 ги покажува називите на компонентите согласно ИПА I периодот 2007-2013 година, нивните нови називи согласно ИПА II периодот 2014-2020 година и нивниот опфат по сектори.

Како што може да се види од долната табела, сите компоненти беа вградени во новопредложените политички области. Компонентата за транзициона помош и градење на институциите (ИПА-I) позната како **процес на транзиција и градење на капацитетите** во новиот период, во својата суштина се однесува на *Acquis communautaire*¹ (во

понатамошниот текст може да се сретне и само како „законодавство“) и на градење на институциите кај земјите кандидатки, но исто така ја врши и улогата на компонентата која ги опфаќа сите нешта за потенцијалните земји кандидатки. Компонентата за меѓугранична соработка (ИПА-II) која се нарекува **регионална и територијална соработка** во нивиот период се однесува на граничните региони помеѓу сите земји корисници како и помеѓу нив и земјите членки. Тука се и компонентите за регионален развој, за човечки ресурси и за рурален развој (ИПА III, IV и V) наречени **регионален развој: вработување, социјални политики и развој на човечки ресурси; и земјоделски и рурален развој** во рамките на кои се дава помош на земјите кандидатки кои се акредитирани за управување со целата таа помош во еден децентрализиран систем на имплементација. Оваа помош се дава така **за да ги подготви за управување со ЕУ кохезионите, структурни и фондовите за рурални развој**.

ИПА помошта може исто така да се користи за покривање на трошоците во однос на активности кои се однесуваат на администрација и управување, последователни активности, контрола, ревизија, оценка и, особено, студии, состаноци, средби, информации, публицитет, информатика, техничка и административна помош за активностите со кои раководат Делегациите.

ИПА делува во земјите кандидатки и во потенцијалните земји кандидатки, во согласност со анексите на Регулативата за ИПА.

¹ *Acquis communautaire* е француски назив за целокупноста на законите на Европската заедница, која се состои од целите на Европската комисија, суштинските правила, политики и, особено, примарното и секундарното законодавство како и обичајното право – сите овие го сочинуваат правниот поредок на Европската унија (ЕУ). Тука се опфатени сите договори, регулативи и директиви донесени од европските институции како и пресудите на Европскиот суд на правдата. *Acquis*-то е динамично и тоа постојано се развива онака како што се развива и Унијата. Тоа исто така има и фундаментална природа. Сите земји членки имаат обврска да постапуваат во согласност со *acquis communautaire*.

Во ИПА I периодот пристапот до финансиските средства за сите компоненти беше достапен само за земјите кандидатки, додека потенцијалните земји кандидатки можеа да ја користат компонентата 1 и 2. Согласно новата ИПА II, овој пристап беше поедноставно направен, значително пофлексибилен со што сега и сите земји опфатени со ИПА инструментот, без разлика на нивниот статус, ќе имаат право на финансиска помош во сите политички области.

Ваквата поедноставеност и флексибилност на новиот инструмент доаѓа како резултат на променетиот пристап на ИПА II. Новиот инструмент предвидува стратешките одлуки за доделување на помошта да се донесуваат преку сеопфатни стратешки документи (кои опфаќаат една или повеќе држави) кои се однесуваат на целиот период на новата финансиска рамка (2014-2020 година). Истите се предмет на разгледување на половина од временскиот период со што се прави замена на актуелниот систем на тригодишни индикативни документи за планирање кои се ревидираат еднаш во годината. Уште поголемо поедноставување исто така се очекува и од воведувањето на секторски пристап до доделувањето на помошта во тие сектори. Во овој смисол, почетна точка за утврдувањето на тоа кои сектори/ политички области ќе бидат предмет на поддршка ќе биде потребата т.е. потребите на земјите кориснички.

Компонента (согласно ИПА I 2007-2013)	Политичка област (согласно ИПА II 2014-2020)	Опфатени сектори
Транзициона помош и градење на институциите (ИПА 1 компонента)	Процес на транзиција и градење на капацитетите (кратенка на англиски: ТРСВ)	Реформа на јавната администрација Управување со јавните финансии Правда и внатрешни работи Човекови права и малцинства
Регионален развој (ИПА 3 компонента)	Регионален развој	Транспорт Енергетика Животна средина Развој на приватниот сектор Конкурентност и иновации
Развој на човечките ресурси (ИПА 4 компонента)	Вработување, социјални политики и развој на човечките ресурси Resource Development	Едукација и развој на човечките ресурси Пазар на трудот и вработување Социјални политики
Рурален развој (ИПА 5 компонента)	Земјоделство и рурален развој	Земјоделство Рурален развој
Меѓугранична соработка (ИПА 2 компонента)	Регионална и територијална соработка	Регионална соработка во секторите наведени погоре Територијална соработка: не е применливо

Табела 1. Називи на ИПА компонентите и политички области согласно ИПА I и II периодите и нивен опфат по сектори.

Регулативата за ИПА е главниот документ кој го дефинира овој инструмент. Текстот на оваа Регулатива е предложен од Европската комисија и истата е усвоена од Европскиот парламент. За да се овозможи нејзина практична имплементација, Европската комисија изготвува **Заедничка регулатива за имплементација**. Во насока на стратешкото планирање на ИПА во сите кандидатки кориснички на овој инструмент, Европската комисија изготвува **Заедничка стратешка рамка (CFS)**, претходно позната како Повеќегодишна индикативна финансиска рамка (MIFF). Заедничката стратешка рамка за ИПА ги претвора стратешките приоритети на политиката за проширување во клучни активности кои може да добиваат помош согласно ИПА Регулативата.

На национално ниво, Европската комисија, во соработка со секоја земја корисник, утврдува **Стратешки документ за земјата** кој се однесува на целото времетраење на финансискиот период (претходно позната како Повеќегодишен индикативен документ за планирање – MIPD). Стратешките документи објаснуваат кои политички области ќе добијат финансиска помош за да се рефлектираат потребите и приоритетите согласно целите на ИПА, Заедничката стратешка рамка за ИПА и националните стратегии. Документот за земјата содржи индикативно распределување на финансиската помош за секоја политичка област, овозможува решавање на растечките потреби и содржи стимуланси за унапредување на учинокот на земјите кориснички. Заедничката стратешка рамка исто така утврдува

критериуми за распределување на финансиската помош во државата и дава насоки за нивно управување и имплементација.

На национално ниво, земјата корисник понатаму ги развива своите програми за повеќе сектори и истите ги имплементира согласно новиот програмски период. Графиконот 1 ја објаснува пирамидата за програмирање на ИПА II.

Освен финансиската поддршка која им е овозможена на земјите кои пристапуваат кон ЕУ преку ИПА инструментот, Европската унија исто така овозможува финансиска помош и на земји и региони надвор од ЕУ и тоа се прави преку следните инструмент: Инструмент за развојна соработка (“DCI”), Европски инструмент за демократија и човекови права (“EIDHR”), Инструмент за европското соседство (“ENI”), Инструмент за стабилност (“IfS”), Инструмент за соработка во нуклеарната безбедност (“INSC”) и Инструментот за партнерство (“PI”). За да се поедностави и усогласи примената на овие инструменти, Европската комисија предложи Регулатива за заеднички правила и процедури за имплементација на инструментите на Унијата наменети за надворешни активности. Оваа Регулатива ги утврдува правилата кои треба да се следат во имплементацијата на претходно наведените инструменти, видот на финансирање кој се користи согласно Регулативата и мерките кои може да се финансираат за да се поддржи имплементацијата (како што се подготовки, последователни активности, ревизија, евалуација, мониторинг, активности за инфомирање и комуникација, и сл.)

Заедничките правила и процедури исто така посочуваат дека Европската комисија ќе води посебен систем за годишно следење на овие инструменти, од аспект на сите трошоци поврзани со климатските активности и биодиверзитетот. Овој систем се заснова на тнр. „маркери од Рио“ (методологија на ОЕЦД која е веќе интегрирана во управувањето со програмите на ЕУ) и кој треба да помогне во проценката на вкупните годишни расходи кои се однесуваат на климатските активности и биодиверзитетот во усвоените индикативни документи за програмирање.

Годишниот пакет за проширување ја утврдува севкупната стратешка рамка на претпристапниот процес во рамките кој мора да функционира ИПА инструментот **(Пристапно партнерство²** и договори за стабилизација и асоцијација, **извештаи за напредокот** и стратешки документи кои Комисијата секоја есен ги презентира до Советот и до Парламентот).

Секоја есен Комисијата го донесува „**пакетот за проширување**“ кој се состои од повеќе документи која ја објаснуваат нејзината политика кон

проширувањето на Унијата. Пакетот содржи **годишен стратешки документ** со најнов осврт на политиката на проширување, нејзините цели и приоритети како и **проценка на напредокот на секоја земја кандидат и на потенцијалните земји кандидатки остварен во последните дванаесет месеци**. Освен тоа се објавуваат и **детални извештаи за напредокот** во кои службите на Комисијата детално ги следат и прават проценка на постигнувањата на секоја земја кандидат и на потенцијалните земји кандидатки во последната година, и ги утврдуваат областите во кои се потребни дополнителни напори. Во некои години, пакетот за проширување содржи и предлози до Советот на министри за реидирање на европското и пристапно партнерство за секоја земја во кој Комисијата ги посочува приоритетните области за понатамошни реформи.

² **Пристапните партнерства**, како дел од унапредената претпристапна стратегија, ја сочинуваат рамката на претпристапниот процес на секоја земја кандидат. Тие ги утврдуваат:

- **Клучните приоритетни области** вио кои земјите кандидатки треба да остварат напредок т.е. приоритетите утврдени во мислењето на Европската комисија во однос на апликацијата за членство во Европската унија;
- **Финансиската помош** согласно единствената рамка.

Пристапните партнерства може да се ревидираат согласно напредокот кој го постигнуваат земјите кандидати и развојот на ситуацијата.



Графикон 1. Пирамида на процесот на програмирање за ИПА II, почнувајќи од врвот.

ИПА и Буџетот на ЕУ

Повеќегодишната финансиска рамка за периодот 2014-2020 година на инструментот за претпристапна помош му доделува 10,38 милијарди евра³. Овој износ е значително помал од првичниот предлог на Европската комисија (14,11 милијарди евра) и тоа поради согласноста на земјите членки да се намали вкупниот буџет на ЕУ.

Буџетот на ЕУ за периодот 2014-2020 година изнесува 960 милијарди евра и истиот е поделен на 5 точки. Две третини од Буџетот на ЕУ се доделува на Европската земјоделска политика и за развој на европските региони преку кохезионата политика. ИПА е дел од точката 4 – „глобална Европа“ – вклучувајќи тука и некои други инструменти на надворешната политика како што се ENI или DCI и изнесува до 58,7 милијарди евра за периодот 2014 – 2020 година:

Инструмент за претпристапна помош (ИПА)	10.380.0
Инструмент за европско соседство (ENI)	13 682.6
EIDHR	1.182.5
Стабилност (IfS)	2.075.1
Безбедност (CFSP)	2.075.1
Инструмент за партнерство (PI)	844.3
Инструмент за развојна соработка (DCI)	17.380.4
Хуманитарна помош	5.877.9
Цивилна заштита (CPFI) + ERC	128.4
EVHAC	130.1
Инструмент за соработка во нуклеарната безбедност (INSC)	200.0
Макрофинансиска помош	501.0
Гаранциски фонд за надворешните активности	1.063.1
Агенции	136.7
Други	1.036.8
Маргинални	2.000.0
Вкупно	58.704.0

Табела 2. точка 4 – „глобална Европа“

Земја	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Албанија	61.0	70.7	81.2	94.1	94.4	94.5	95.3
Босна и Херцеговина	62.1	74.8	89.1	105.3	107.4	107.8	108.8
Хрватска	142.2	146.0	151.2	153.5	156.5	156.1	93.5
Македонија	58.5	70.2	81.8	91.6	98.0	101.8	113.2
Исланд	---	---	---	---	12.0	12.0	5.8
Косово*	68.3	184.7	106.1	67.3	68.7	68.8	71.4
Црна Гора	31.4	32.6	34.5	33.5	34.1	35.0	34.5
Србија	189.7	190.9	194.8	197.9	201.8	202.0	208.3
Турција	497.2	538.7	566.4	653.7	779.9	860.2	902.9
Програми во кои кориснички се повеќе земји	129.5	137.7	188.8	141.7	186.2	176.2	177.2

Табела 3. Распределба на ИПА средствата за периодот 2007-2013 година (во милиони евра).

*Според Обединетите нации, Косово „под управа на Привремената администрација на Обединетите нации на Косово (UNMIK), воведена согласно Резолуцијата 1244 на Советот за безбедност.“

³ Според заклучоците на Советот од месец јули 2013 година. Конечното усвојување на правната рамка за MMF се очекува на крајот од есента 2013 година по што и официјално ќе може да се потврдат буџетските износи на ЕУ.

ИПА и меѓународните финансиски институции

Инвестиционата рамка за Западен Балкан (WBIF) е механизам кој ги обединува на едно место грантовите од Европската комисија и земјите членки на ЕУ, и заемите од јавните финансиски институции на Европа (Европската инвестициона банка, Европската банка за обнова и развој, Банката за развој на Советот на Европа).

WBIF распределува грантови за да ги покрие трошоците за техничка помош, каматните субвенции и директните инвестиции. Овој механизам има значителна улога во промовирањето на големи инфраструктурни проекти во југоисточна Европа кои генерално се имплементирани од Европската инвестициона банка и Европската банка за обнова и развој како и од некои поголеми билатерални институции (како што е, на пример, KfW). Проектите кои се доставуваат за да добијат поддршка мора да бидат номинирани или одобрени од националниот ИПА координатор на таа земја при што во одлучувањето предност им се дава на проектите кои имаат регионално влијание.

Инвестиционата рамка за Западен Балкан (WBIF) е воведена како регионален инструмент за проширувањето на ЕУ. Таа има цел да ја подобри усогласеноста на инвестициите и нивна меѓусебна соработка за да се постигне општествено-економски развој на земјите од Западен Балкан. Исто така, таа цели и кон тоа да ги насочи постојните капацитети кои се финансирани од Европската комисија и да прибира средства од Европската комисија, партнерските

меѓународни финансиски институции и од билатералните донатори. Овие активности треба да резултираат со подобра координација помеѓу донаторите и поголем капацитет за финансирање на основната инфраструктура, во согласност со приоритетите на пристапување. WBIF рамката има цел да овозможи максимален ефект од финансирањето кое потекнува од ЕУ и од билатерални извори, и истото да го искористи како дополнување во финансирањето на приоритетите за пристапување утврдени од земјите на Западен Балкан (а кое финансирање доаѓа од меѓународните финансиски институции). Со рамката управуваат Управен одбор и Група на финансиери на проекти (Project Financiers' Group)⁴.

WBIF рамката става акцент на секторите енергетика, животна средина, транспорт, социјална инфраструктура и развој на приватниот сектор. Во периодот од декември 2009 – декември 2010 година Управниот одбор на WBIF имаше три состаноци и одобри вкупно 81 грантови за сите 7 земји кориснички. Еве некои информации во врска со досегашното функционирање на WBIF рамката:

- Повеќе од 90% од WBIF проектите имаа можност да бидат финансирани од најмалку една од партнерските меѓународни финансиски институции,
- Засега ефектот на максимизирање на фина-

⁴ Инвестициона рамка за Западен Балкан, Годишен извештај 2010 год.

нсииите кој се постигнува со WBIF рамката е значителен: за секое едно евро даден грант се создава вкупна инвестиција од 44 евра.

- Од вкупно одобрени 139,2 милиони евра, 116,8 милиони се од буџетот на ЕУ, 11,1 милиони од Европскиот заеднички фонд за Западен Балкан и 11,3 милиони евра се од партнерските меѓународни финансиски институции.

Важно да се потенцира дека досега јавноста не беше вклучена во процесот на избор на проекти кои ќе бидат финансирани од WBIF рамката. Управниот одбор како и Групата на финансиери на проекти се состои само од претставници од Европската комисија, меѓународните

финансиски институции и билатерални донатори. Иако на интернет страницата на WBIF се објавуваат записниците од средбите на овие две управни тела, сепак не е можно граѓаните или граѓанските организации да бидат вклучени во процесот на донесување одлуки. Имајќи ја во предвид сложеноста и важноста на некои инфраструктурни проекти кои се дел од WBIF базата на податоци (и потенцијалот да бидат мошне контроверзни), од огромна важност е да се овозможи учество на јавноста во овој инструмент. Со оглед на тоа што Европската комисија врши редовни консултации за своето финансирање, таа треба да овозможи истото тоа да се примени и во случајот на WBIF.

Програмирање и мониторинг на средствата од ЕУ – примери од други држави

1. УНГАРИЈА

Учество на граѓанските организации во Унгарија во процесот на планирање и реализација на оперативните програми од структурните фондови на Европската унија за периодот 2007-2013 година (кратко резиме)

Ова е скратена верзија на студијата изготвена при крајот на 2009 година од страна на Кристина Молнар-Хегмеѓи (Krisztina Molnár Hegyemegi) за потребите на истражувањето на SFteam-от за одржлива иднина. Студијата беше објавена со наслов „Структурни фондови и партнерство“ (Прага, 2009 година). Имајќи ја во предвид временската рамка, документот ја одразува ситуацијата со состојбата на крајот од 2008 година и истата досега не е ажурирана.

Информациите беа добиени од претставници на невладини организации и официјални лица кои учествуваа во процесот на анкетирање, кое беше реализирано со прашалници и преку 18 интервјуа. Се користеше и канцеларско истражување.

Предрасуди

Граѓанската активност во Унгарија може да се карактеризира како мошне интензивна, со долготрајна историја. Оваа

активност се интензивираше како последица на промените во политичкиот и економски систем (транзицијата од 1989 година). Можеме да тргнеме со претпоставката дека можноста општеството да учествува во изготвувањето и користење на оперативни програми на структурните фондови во Унгарија е мошне сеопфатна, во споредба со искуства од други земји. Сепак, ваквото учество не е многу ефективно – државата само го претставува нејзиното партнерство. Мислиме дека државата малку го зема во предвид мислењето на општеството.

Граѓаните се повеќе вклучени во комитетите за мониторинг но повторно и тука имаат мало влијание врз реалното и стварното реализирање на програмите. Изгледа дека не постои никаков повратен одговор. Поважните одлуки не ги донесуваат комитетите за мониторинг, нивната моќ се намали и нивната улога се сведе на формална, и тоа од периодот 2004-2006 година. Прашањето е до кој

степен ваквата ситуација зависи од самиот граѓански сектор?

Постојат одредени потешкотии со кои се соочуваат невладините организации за да можат да аплицираат за ЕУ фондовите во Унгарија и за нив е мошне тешко да пристапат до овие средства. Потребни се поголеми промени за да може поефективно да се користат овие средства.

Во рамките на нашата истражувачка работа се обидовме да ги утврдиме причините за овие претпоставени состојби. Врз основа на добиените резултати ќе излеземе со предлози со цел поголема ефективност на процесот на планирање и реализација.

Партнерство во планирањето за структурните фондови

Национален развоен концепт (ОФК)

Целта на овој документ е да ја утврди долгорочната основа (2007-2020) на развојната политика во Унгарија. Европската унија не ѝ наложи обврска на Унгарија да го изготви овој план туку интерес за тоа изразија владата и општеството во целина!

И покрај обемните јавни дискусии, беа организирани експертски конференции а со употреба на прашалници се прибраа и податоци во врска со темата на Национален развоен концепт (ОФК). Сите овие активности беа спроведени без да постои некаква претходна стратегија. Конечната верзија на концептот беше одобрена во декември 2005 година од страна на унгарскиот Парламент.

Во 2005 година беше создадена неформална работна група, со претставници од NIOK (Nonprofit Information and Training Centre Foundation), Националното здружение на конзервационисти (Friends of the Earth Hungary) како и од Сорос Фондацијата чија цел беше да се следи јавната дебата во врска со Националниот развоен план. Оваа иницијатива беше успешна и наскоро ѝ се приклучија многу организации.⁵ Улогата на работниот тим, насловена како „Невладините организации за јавност на Националниот развоен план (CNNy)“ се здоби со карактер на надгледувач („watchdog“). Овој тим објави седум извештаи за процесите до 2008 година година. Истите, заедно со други документи, може да се најдат на <http://cnny.honlaphat.hu/>. CNNy беше прифатен од владата како партнер од страната на граѓанското општество. Меѓу другото, CNNy успеа да постигне планерите да одговараат на писмено на сите добиени барања и тие излегоа со голем број на практични препораки во однос на процесот на консултации со јавноста. Изненадувачки беше што дури 40% од предлозите на граѓанското општество беа вклучени во нацрт верзијата, и покрај тешкотиите кои постоеја.

Развоен план „Нова Унгарија“ (NSRF 2007-2013)

Во согласност со меѓународните норми, втората верзија на Националниот развоен план (NFT II) беше именувана како Национална стратешка референтна

5
<http://cnny.honlaphat.hu/index.php?menu=1408&langcode=hu>.

рамка (NSRF). Одредено време партијата на власт се обидуваше да искористи документот (под името „План за нова Унгарија“) во својата политичка кампања но ова беше предмет на силни критики, меѓу другите, и од Транспаренси Интернешенел. Процесот на консултации (две рунди) со јавноста беше координиран од Националната агенција за развој (NDA) која е владино тело, заедно со сите раководни органи.

Оперативни програми (ОП)

На интернет беше поставена и посебна страница (www.nfu.hu) која ги содржи најновите статистички податоци за искористеноста на првиот Национален развоен план, потоа поважни податоци за сите проекти кои биле финансирани и резултатите од консултациите со јавноста во однос на документите и развојните политики.

Преку електронска пошта или писма, Агенцијата покани околу 4.000 партнерски организации (меѓу другите: експерти, лоби групи, здруженија, невладини организации и претставници од науката и бизнисот) за да учествуваат во консултации и форуми (дебати). Околу 1.350 организации ја искористија оваа можност и ги испратија своите предлози во однос на оперативните програми, во вид на прашалник или краток текст кои можеше да се симне од интернет. Најголем број од мислењата се однесуваат на „оперативни програми за обновување на општеството“ и „оперативни програми за транспорт“.

Од горенаведеното следи дека, иако Националната агенција за развој овозможила секој да може да

достави предлог и коментари на интернет страницата, сепак само одреден број на невладини организации имаа можност за реални консултации, директна размена на мислења и учество на работилници. Сепак, во тоа време не беа регулирани критериумите за избор на овие партнери.

Освен тоа, NSRF беше ставена на дневен ред на поголемите макро-форуми (како што е Националниот совет за порамнување на интересите, Економско-социјалниот совет, Унгарската академија на науки, Националниот совет за животна средина, Националниот совет за регионален развој и Националниот развоен совет).

Националната агенција за развој организираше серија консултативни дебати за да се подискутира за сите приоритети на NSRF. Овие приоритети се: образование, вработување, јавно здравство, економија, транспорт, реформи во државата, регионален развој, туризам, заштита на животната средина, енергетика – со присуство на претставник на засегнатите тела и претставник од државната комисија за развојна политика.⁶

⁶ Од 2007 година Националната агенција за развој на Унгарија објавуваше повеќето од повиците за доставување предлози за средства од ЕУ со цел истите да бидат јавно коментирани на интернет. За оваа цел бепе користена интернет страницата www.nfu.hu, и тоа пред јавниот повик да биде објавен. Ваквата пракса е резултат на долгорочните настојувања од страна на невладините организации и таа, без разлика на одредените недостатоци, мора да се признае дека претставува добра новост и нуди можности за напредок.

Резултати

Искуствата можеме да ги резимираме така што ќе кажеме дека тимот кој ги обработуваше предлозите од невладините организации прифати дел од нив, особено во однос на секторските оперативни програми. Беа прифатени околу 10% од предлозите. Што се однесува до регионалните оперативни програми повеќето од мислењата не се однесуваа на нив. Граѓанското општество успеа да измени само некои незначителни делови од содржината и некои измени во дефинирањето или формулациите кои се користеа. Тимот не направи разлика помеѓу мислењата на пошироката јавност, поддржани од повеќе чинители, и оние на лица и на мали интересни групи. Луѓето со кои разговаравме беа разочарани кога ги видоа резултатите. Тие посочија дека во оперативните програми беа вклучени само неколку граѓански предлози и изразија жалење дека потрошиле многу време работејќи на оваа тема. Според нив, тоа е поради фактот дека граѓанското општество се уморило и дека активноста се намалила.

Тука мора да потенцираме (земајќи ги во предвид историските и економско-социјални фактори во Унгарија) дека самиот факт што се воспоставил релативно јасен процес на консултации со јавноста може да се смета како доволен успех.

Комитети за мониторинг (MCs)

Согласно одлуката на Владата на Унгарија бр.255/2006 (XII.8) во комитетите за мониторинг се вклучени организации од

граѓанскиот сектор кој ги претставуваат хоризонталните аспекти. Станува збор за една еколошка невладина организација како и претставници од најмалку една невладина организација која ги претставува Ромите, лицата со посебни потреби и претставници од родова еднаквост.

Сите претставници на невладините организации во комитетите за мониторинг имаат право на глас. Повеќето од нив се претставници на некоја граѓанска платформа и се избрани на транспарентен начин, со гласање.

Повеќето претставници чувствуваат дека постои силна централизација од страна на владата. Владата одлучуваше за централизирањето на задачите и обврските на посредничките организации без консултации со јавноста. Според мислењето на претставници, комитетите за мониторинг ја немаат реалната улога во имплементацијата или надзорот на оперативните програми; наместо тоа, на комитетите им се даваат само кратки информации а важните одлуки се донесуваат на друго место. Не постои експертска група која би промовирала професионална ефикасност и ефективност. Членовите се потпираат на информации кои им ги дава владата па затоа не постои реална дискусија и претставниците од граѓанскиот сектор искажаа фрустрации во однос на повеќе прашања. ЕУ исто така потврди дека владата не дава доволно информации, но сепак и понатаму нема некои позначителни промени во овој смисол.

Присуството на претствници од граѓанските организации во комитетите за мониторинг е многу

важно првенствено од аспект на извор на информации (особено ако во процесот се бараат дополнителни информации) и контакти бидејќи тие имаат релативно мало влијание на реалната реализација на програмите поради слабите капацитети и статусот на малцинство кај членови, без разлика што имаат права на глас.

Пристап до структурните фондови за граѓанските организации

Како што беше наведено погоре, граѓанските организации учествуваа во процесот на планирање на користењето на структурните фондови во Унгарија уште од самиот почеток. Сепак, уште една важна работа на граѓанското општество е што тоа може да биде партнер во ефективното искористување на структурните фондови и да има пристап до овие средства.

Граѓанските организации во Унгарија можат да достават свои апликации во следните развојни полиња утврдени во оперативните програми: образование, социјални услуги, заштита на животната средина, туризам, вработување и развој на заедницата.

Во регионалните оперативни планови граѓанските организации можат да учествуваат како апликанти во конзорциуми. На пример: заштита на животната средина, еднакви можности, изградба без бариери.

Резиме

Како заклучок можеме да кажеме дека механизмите кои

функционираа пред транзицијата во Унгарија се' уште се во функција во користењето на структурните фондови на Европската унија. Патерналистичката влада заклучи дека планирањето и дистрибуцијата т.е. распределбата на ресурсите е нејзина задача.

На искористувањето на ресурсите од структурните фондови му претходеше планирање кое се промени повеќе како последица на политичките промени. Што се однесува до консултациите со јавноста, за тоа не беше изготвена вистински стратегија а исто така не постоеше ниту единствена законска рамка. Ова беше делумно поради постојаниот недостаток на време, вклученоста на граѓанското општество беше само привремено и честопати нетранспарентно. По зголемувањето на граѓанската контрола владата и посредничките тела од 2005 година наваму станаа поотворени за консултации со јавноста.

Консултациите со јавноста во врска со оперативните програми станаа поинтензивни во периодот 2007-2013 година. Пошироката јавност може лесно да ги најде програмските документи на интернет, но сепак, различни министерства различно го земаат во предвид мислењето на граѓанското општество. Проблем е за владата што не постои единствено претставување на граѓанското општество и дека се случуваат одредени хоризонтални проблеми и тоа со различен интензитет. На државно ниво, пак, најактивни се еколошките групи и оние кои работат со лица со хендикеп и попреченост, додека репрезентативноста на родовите прашања оди тешко а

застапувањето на интересите на Ромите е на минимално ниво или речиси не постои. На локално ниво, во регионалните оперативни програми може да се вградат само неколку мислења на граѓанскиот сектор. Што се однесува до програмските документи, реални проблеми за граѓанското општество се немањето време и недоволните средства за ангажирање на експерти како и за финансирање на трошоците на претставниците на невладините организации. Во денешно време се чини дека граѓанското општество станува изморено. Иако можноста за давање коментари и придонес во планирањето е отворена за секој член на општеството, сепак планерите и понатаму покануваат само одредени партнери на работилниците при што јавноста не се информира во врска со тоа.

Граѓанското општество силно го критикува фактот дека обработката и евалуацијата на коментарите, мислењата и предлозите кои биле доставени не се одвива транспарентно и дека нивното отфрлање не се објаснува.

Структурата и работењето на комитетите за мониторинг не е ефективна – не постои вистински повратен одговор, а реално не се случува ниту контрола од граѓанскиот сектор.

Врз основа на нашата истражувачка работа можеме да кажеме дека во Унгарија има активно граѓанско општество и тоа во процесот на планирање и реализирање на структурните фондови. Ќе биде неопходно да се организираат секторски платформи за граѓанско застапување како и да се развие единствен систем на делегирање. Што се однесува до владата, од суштинско значење е транспарентност на процесот на разгледување на јавните мислења. Во интерес е на целото унгарско општество надлежните експерти да го помагаат целиот процес на користење на средства а со тоа да го помагаат, да придонесуваат и да го прават поефикасно демократското учество на сите чинители.

2. БУГАРИЈА

Искуства на невладините организации со програмирањето на фондовите на ЕУ во Бугарија, за периодот 2007-2013 година

За какво програмирање станува збор?

„Програмирање значи користење на административен механизам со цел реализирање на целите на структурните и кохезиони фондови. Повеќегодишните програми (уште познати и како оперативни програми) обезбедуваат доследност и континуитет во период од седум години. Програмите се однесуваат на конкретни географски подрачја, на национално или под-национално ниво, зависно од поставеноста. Целите на програмата се утврдување на стратешките приоритети и индикативни активности, осврт на распределбата на финансиските средства и резимирање на системите за контрола и управување. Сегашниот програмски период се одвива од 2007 до 2013 година⁷. Иако програмирањето е фиксирано за период од седум години, има неколку чекори од процесот на програмирање кои траат повеќе од седум години. Сепак, за истите не се единствено надлежни земјите членки или кандидатките туку понекогаш тоа е Европската комисија (на пример: ех-post евалуацијата).

7

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

Најпрвин се започнува со планирање и со претходна (ex-ante) проценка⁸ на програмските документи и тоа две-три години пред првата година од конкретниот период. Потоа се врши имплементација и мониторинг кои продолжуваат низ целиот седумгодишен (а може да траат и потоа бидејќи парите се трошат во подолг рок, но обично се однесуваат на период од седум години). По ова следи ех-post (последователната) евалуација⁹ која се прави обично кога периодот ќе заврши.

Врз основа на главната дефиниција за партнерство од членот 11 од Регулацијата за структурни фондови¹⁰ во текот на сите овие чекори право да бидат дел од програмирањето имаат широк спектар на чинители.

„Учеството на невладините организации во комитетите за мониторинг, комитетите за евалуација и селекција на проекти како и во други одделенија одговорни за предлагање,

8 Евалуација на потенцијалот на програмата, нејзиниот квалитет и финансиските алокации <http://wiki.interact-eu.net/display/pc/Practical+Handbook+for+Ongoing+Evaluation+Annex+3>

9 Ех-post евалуација, задолжителна за Европската комисија, земјите членки исто така можат да ја прават <http://wiki.interact-eu.net/display/pc/Practical+Handbook+for+Ongoing+Evaluation+Annex+3>

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

изготвување и анализирање на проекти, ќе води кон поголема транспарентност и одговорност на институциите. Мали се шансите за корупција кога има силна контрола од граѓанскиот сектор.“¹¹

Прв програмски период во Бугарија

Периодот 2007-2013 година беше првиот програмски период за Бугарија во кој таа управуваше со структурните и кохезиони фондови како членка на Европската унија. Сепак, имплементацијата на принципот на партнерство беше главно барање во развивањето и имплементацијата на проекти кои беа дел од ISPA и од SAPARD претпристапните фондови (2000-2006). Намената на претпристапните фондови беше да ја научат бугарската влада и граѓанското општество како да ги планираат и да ги користат ЕУ фондовите.

Со оглед на тоа што процесот на учење е долготраен и тежок, процесот на планирање на структурните фондови (кој започна во 2004 година) не беше многу транспарентен и еднакво отворен за сите чинители. Немаше реални информации во јавноста за самиот процес и информациите ретко излегуваа надвор.

Генерално, процесот на планирање опфаќаше формирање на работни групи за Националниот развоен план (кој подоцна беше

наречен Национална стратешка референтна рамка) и за оперативните програми. Улогата на првата група беше да го анализира развојот на земјата и да утврди национални приоритети согласно потребите на земјата и целите на ЕУ. Овој рамковен документ е национална стратегија за трошење на ЕУ фондовите во програмскиот период 2007-2013 година. Беа формирани и други работни групи за да ги подготват оперативните програми. Овие програми се конкретни планови за реализирање на националните приоритети утврдени во NSRF. Улогата на работните групи за оперативни програми е да ги изготви програмските цели, распределбата на средствата, индикативните активности, механизмите за контрола и управување и сл.

Планирањето во рамките на работните групи требаше да се прави во соработка, како што е предвидено во регулативата, со вклучување на чинителите уште во раните фази. Министерството за финансии требаше да изготви механизам за вклучување на невладините организации и истиот да биде ставен на располагање на институциите. Сепак, работните групи кои беа формирани најмногу имаа претставници на официјални лица, социо-економски партнери (синдикати, асоцијации на работодавачи) додека речиси и да немаше невладини организации (не беа поканети).

Некои бугарски невладини организации за заштита на животната средина („За Земјата“ и ЦЕИЕ – и двете членки на СЕЕ Bankwatch) имаа одредено искуство со мониторинг на ISPA претпристапните фондови како

11 Изјава на невладината коалиција „За одржливо користење на европските фондови 2007-2013 година“ а во врска со имплементацијата на принципот за партнерство во процесот на изготвување на бугарските рамковни документи за користење на ЕУ фондовите (2007-2013 год.), стр.1, http://bankwatch.org/documents/comments_partnership_2007_March_en.pdf

членки на комитетот за мониторинг на ISPA така што тие први се обратија до надлежните власти и побараа вклучување на невладините организации за животна средина.

Има повеќе причини зошто невладини организации не учествуваа во работните групи од самиот почеток. Некои од поважните причини се:

1. Невладините организации не беа вистински препознаени како важен партнер од страна на властите
2. Механизмот за селекција и вклучување на невладините организации не беше вистински развиен и распространет до надлежните административни тела
3. Националните регулативи кои го дефинираат принципот на партнерство беа значително ослабени во периодот 2004-2007 година
4. Само неколку невладини организации беа запознаени со процесот на програмирање и имаа некаков капацитет за да се вклучат во него

Во основа, на почетокот од програмирањето во 2004 година невладините организации или не беа присутни или беа назначени од администрацијата, а во неколку случаи невладините организации меѓусебно избираа кој ќе биде нивен заеднички претставник¹².

12 Невладините организации за животна средина користат граѓанска платформа за електронско владеење за да ги изберат своите претставници (http://vote.bluelink.net/ngovote_info.php). Оваа платформа е исто така призната и од неколку институции. Таа ќе биде проширена да опфати и невладини организации од други области.

Што направија невладините организации за време на програмирањето?

Истовремено со испраќањето писма и средби со официјални лица за да бараат нивно вклучување, „За Земјата“ и ЦЕИЕ иницираат формирање на граѓанска коалиција за одржливо користење на средствата на ЕУ¹³. Идејата беше истовремено да се изградат капацитети кај невладините организации за животна средина и тие да учествуваат во планирањето на ЕУ средствата. Денес, коалицијата е поширока и таа врши граѓански мониторинг и проценка на имплементацијата на национални и регионално ниво. Во 2009 и 2010 година коалицијата изготви неколку документи за мониторинг на ЕУ фондовите како, на пример: Водич за мониторинг на ЕУ фондовите од страна на граѓанското општество; извештај за граѓански мониторинг врз структурните фондови на ЕУ во Бугарија (јуни 2010 година)¹⁴; сто и една организација зборуваат за ЕУ фондовите во Бугарија¹⁵; коалицијата сега е вклучена во подготовки за следниот програмски период (2014-2020)¹⁶ и соработува со неколку други коалиции на невладини организации за да

13 Првата интернет страница на коалицијата и понатаму е достапна на <http://www.bluelink.info/eu-funds/> иако тука не се содржани изјавите

14 Целосен извештај на бугарски јазик може да се најде на <http://fesbg.org/node/162>, сите права задржани ©2010, PECSO, Varna ISBN 978-954-2904-01-4 (резиме на англиски јазик може да се добие од секретаријатот на коалицијата, по претходно барање)

15 101 организации говорат за европейските фондове в Бугарија. All rights reserved©2010, PECSO, Varna. ISBN 978-954-90952-9-6, <http://fesbg.org/node/186> (на бугарски јазик)

16 Новата интернет страница на коалицијата е <http://www.fesbg.org/>

обезбеди учество на невладините организации во програмирањето на стратешките документи за периодот 2014-2020 година. Досега ова подразбираше изготвување на неколку писма и укажувања како и една студија¹⁷. Како резултат на сето ова, неколку министерства им понудија на тие коалиции места во некои работни групи кои се вклучени во подготовките за програмирањето.

За време на планирањето на оперативните програми, коалицијата успеа да добие неколку места во работните групи, а исто така успеа да даде коментари и за неколку документи кои се однесуваат на транспорт, животна средина, принципот на партнерство, стратешката оцена за животна средина на оперативните програми и некои други. За жал, повеќето од тие коментари не беа прифатени без притоа да се даде било какво објаснување.

Сепак, еден од конкретните успеси кои беа постигнати беше тоа што претставникот на невладините организации во оперативната програма за животна средина беше многу активен и успеа да ги убеди своите колеги да не дозволат ЕУ средствата за обновливи извори на енергија да бидат исклучени од средствата со кои управува Министерството за енергетика и да бидат вклучени во оперативната програма за животна средина. Ова покажа дека само да се биде член на работната група не е доволно да се постигне резултат, туку од

суштинско значење е да се биде активен и информиран учесник.

Невладините организации во Бугарија исто така ги испратија своите коментари до Европската комисија. Намерата беше, додека се прави проценка на стратешките документи, Европската комисија да ја притисне бугарската влада во согласност со препораките од невладините организации. Тешко е да се процени ефектот од овие активности но сепак, невладините организации ја подигнаа свеста кај Европската комисија во однос на конкретните проблеми во Бугарија и го изградија својот кредибилитет како важен извор на информации во врска со ЕУ фондовите. Еколошките невладини организации во Бугарија имаат долга историја на комуницирање со Европската комисија во однос на мониторингот на ЕУ фондовите. На пример, „Европската комисија има богато искуство со комитетите за мониторинг (ISPA, SAPARD) во врска со соработката со бугарските институции и еколошките организации. Невладините организации често презентираа информации и ставови кои беа спротивни на официјалните и, уште повеќе, предлагаа алтернативни решенија и придонесуваа кон поефикасно претставување на проблемите. Се искажа гласот на јавноста. За жал, Министерството за финансии ги исклучи еколошките невладини организации од комитетот за мониторинг на ISPA поради нивната критичка позиција кон работата на бугарските институции и квалитетот на некои инфраструктурни проекти (автопатот Љулин 3, софискиот аеродром итн.)”¹⁸

17 Предизвици во однос на новото програмирање на ЕУ фондовите во Бугарија по 2013 година, врз основа на анализите на искуствата во 2007-2013 година (резиме на англиски: http://www.osi.bg/downloads/File/EU_Funds_summary_eng.pdf)

18 Тврдење на невладината коалиција „За одржливо користење на европските фондови

Сепак, во програмирањето за периодот 2007-2013 година, официјалните лица не беа премногу строги. Со цел да се направи планирањето потранспарентно и посеопфатно, владата организираше неколку отворени расправи и дискусии на кои членовите на соодветните работни групи ги презентираа сите оперативни планови. На овие дискусии јавно се разменуваа идеи и коментари помеѓу работните групи и, со оглед на тоа што овие форуми беа отворени за јавноста, секој можеше да учествува во дискусиите. Невладините организации беа мошне активни и беа речиси единствените кои зборуваа од име на граѓанското општество. На овие настани беа присутни и некои личности од повисоките ешалони – министри, амбасадори, претставници од Европската комисија... Така што, ако вашата земја планира ваков вид на форуми, добро би било невладините организации да се подготват и да учествуваат во нив.

Невладините организации презентираа некои заклучоци од процесот на програмирање, во 2007 година, и тоа: „наш заклучок е дека голем број од процесите се менуваат како резултат на лобирање од министерствата, агенциите па дури и од физички лица, отколку како резултат на дискусии во работните групи. Од тие причини веруваме дека процесот на програмирање се заснова на политички одлуки, а работните групи

служат само да ги официјализираат овие одлуки и да направат процесот на планирање да изгледа „демократски“. Како резултат на тоа, главниот проблем не е во учеството на невладините организации туку во неможноста да се изготват програми врз основа на дискусиите во работните групи, кои се во согласност со регулативите на ЕУ-планирањето да биде од дното-нагоре.”¹⁹

Некои поуки и препораки:

- Невладините организации треба активно да бараат да бидат вклучени во телата кои ги изготвуваат програмските документи, како на национално така и на регионално ниво. Може да се повикаат на законските основи кои го овозможуваат тоа право;
- Невладините организации треба да бараат стратешки партнерства и да се организираат во коалиции;
- Невладините организации треба да доставуваат квалитетни информации до властите на земјата како и до Европската комисија;
- Невладините организации треба да овозможат распределба на ресурси (човечки и финансиски) за да можат да учествуваат во програмирањето;

2007-2013 година” а во врска со имплементацијата на принципот на партнерство во процесот на изготвување на рамковните документи во Бугарија за користење на ЕУ фондовите (2007-2013) стр. 1, http://bankwatch.org/documents/comments_partnership_2007_March_en.pdf

19 Тврдење на невладината коалиција „За одржливо користење на европските фондови 2007-2013 година” а во врска со имплементацијата на принципот на партнерство во процесот на изготвување на рамковните документи во Бугарија за користење на ЕУ фондовите (2007-2013) стр.2, http://bankwatch.org/documents/comments_partnership_2007_March_en.pdf

- Ако се вклучени во процесот, невладините организации мора да инсистираат на тоа да имаат полноправно право на глас;
- Невладините организации треба да очекуваат протокот на информации да биде нередовен, а времето кое им е дадено за консултации да е кратко. За да се избегне ова, невладините организации може да размислат своите поважни барања да ги подготват однапред.

3. СЛОВАЧКА

Проценка на процесот на програмирање на ЕУ фондовите за периодот 2007-2013 година од аспект на учество на невладините организации

По сериозните проблеми со програмирањето на структурните фондови за скратениот период 2004-2006 година, невладините организации во Словачка зацртаа јасна цел дека овие грешки не смеат да се повторат во претстојниот процес на програмирање.

Од тие причини, на самиот почеток од програмирањето за периодот 2007-2013 година (кое започна во декември 2004 година), невладините организации – членки застапени преку Независен граѓански тим на „чувари“ (Independent Civic Watchdog Team)²⁰ постигнаа согласност околу клучните принципи на процесот согласно кои треба да се постапува за да се избегне хаотично и нетранспарентно програмирање, слично на она во периодот 2004-2006

година. Овие принципи (како и некои други препораки во врска со процесот) беа доставени до владиниот тим за програмирање но истите речиси воопшто не беа земено во предвид.

На пример: невладините организации не беа информирани на кој начин авторите на анализата за NSRF²¹ постапувале со нивните забелешки, ниту пак беше објавен конечниот предлог на анализата (овој предлог не беше готов дури ни по изготвувањето на првиот нацрт на NSRF кој беше ставен за давање коментари). Освен тоа, владата ги дефинираше стратешките цели и приоритети на NSRF значително пред да заврши анализата која требаше да биде основа за програмирањето. Поради тоа, сите аналитички документи беа подредени на однапред утврдени стратешки цели и приоритети. Временскиот рок за давање коментари во однос на поважните материјали постојано беше само 5 дена а само во исклучителни случаи на 10 дена. За овој краток период секогаш беше давано апсурдно објаснување: „пет дена поради проблеми со работите поврзани со ЕУ“.

²⁰ Тимот на „чувари“ е основан во 2001 година од страна на Пријатели на Земјата-СЕРА, како реакција на нетранспарентното управување со ЕУ фондовите, ниското ниво на вклученост на општините, регионалните власти и невладините организации во процесот на програмирање и имплементација, како и поради суштински недостаток од јавно достапни информации. Во моментот Пријатели на Земјата-СЕРА го координира тимот на „чувари“ и негови претставници се претставници на невладините организации кои работат во комитетите за мониторинг и во работните групи вклучени во програмирањето и следењето на ЕУ фондовите. Тимот на „чувари“ исто така ангажира и независни експерти во политиката за регионален развој, јавните финансии и одржливиот развој. Учесството во тимот на „чувари“ е доброволно.

²¹ Кратенка од National Strategic Reference Framework- Национална стратешка референтна рамка.

И покрај тоа што владата често потенцираше дека е потребна сериозна примена на принципите на транспарентност и учество во процесот на програмирање, сепак во стварноста овој процес уште од самиот почеток тргна наопаку – на начин кој не овозможи учество. Невладините организации постојано ја предупредуваа владата дека ова не смее да се дозволи и се обидоа да спречат повторно да се случи 'играта на програмирање и партнерство' од претходниот период. За жал, невладините организации речиси воопшто немаа влијание.

Како резултат на сето ова, првиот нацрт NSRF кој беше испратен за коментари од септември 2005 година, содржеше неприфатлив, едностран, идеолошки, неурамнотежен, неприфатлив и недоследен документ, кој стави акцент на економскиот раст без притоа воопшто да го земе во предвид одржливиот развој. Неколку дена откако заврши рокот за коментари во однос на овој нацрт NSRF, владата организираше две регионални конференции за поканетите лица за да се дискутира за нацрт текстот. На овој настан, без било какво претходно известување, беше презентирана изменетата верзија на NSRF. Оваа верзија не беше објавена и содржеше неколку козметички измени со цел формално да ги задоволи барањата на невладините организации за постапување согласно принципите на одржливост по што оваа верзија на NSRF беше одобрена од владата во средината на октомври 2005 година. Ваквиот пристап воопшто не содржеше програмирање во себе – тој само се обиде да ги „обои“ со зелена боја веќе постојните цели и

приоритети. Невладините организации не го прифатија ваквиот пристап и објавија колективен бојкот на понатамошното програмирање и на мониторингот структурните и кохезиони фондови на ЕУ во Словачка (декември 2005 година) до оној момент додека во втората верзија на NSRF не бидат сериозно земени во предвид отворената дискусија и придонесот од социјалните партнери. За овој чекор беа информирани медиумите и Европската комисија и тие постојано беа во тек со развојот на настаните.

Откако беше објавен бојкотот, властите изразија интерес да соработуваат со невладините организации и излегоа со неколку конструктивни предлози за инкорпорирање на некои од барањата на невладините организации во следната верзија на NSRF. Официјални владини лица организираа средба со претставниците на невладините организации во јануари 2006 година и ја објаснија својата позиција во однос на предлозите од невладините организации како и нивниот предлог во иднина да ги вклучат невладините организации во процесот на програмирање. На оваа средба беа прифатени некои од коментарите на невладините организации но сепак меѓу нив немаше ниту еден од поважните приговори во врска со намалувањето на регионалните разлики. По оваа средба беше јасно дека државата нема да го промени својот секторски пристап ниту генералниот фокус на NSRF кој беше ставен врз економскиот раст. Сепак, со оглед на тоа што повеќето од коментарите од невладините организации може да се

реализираат/ решаваат на ниво на поединечни оперативни програми, во февруари 2006 година платформите донесоа одлука дека тие ќе се вратат во процесот на програмирање и дека ќе се обидат да влијаат на изготвувањето на најважните оперативни програми (ОР).

Во средината на февруари 2006 година беше готов вториот нацрт NSRF и истиот беше доставен за давање коментари (периодот за коментари беше 10 работни дена по што ќе се започне со изготвувањето на оперативната програма). Оваа верзија содржеше некои од барањата на невладините организации. Откако се направи проценка на тоа што беше направено невладините организации одлучија привремено да го прекинат бојкотот и ги доставија своите коментари во однос на NSRF документот.

Кога во март 2006 година заврши периодот за давање коментари во однос на нацрт NSRF документот, владата на неколку недели го одложи неговото конечно одобрување и, без да ги покани партнерите да учествуваат, направи измени на суштински делови од нацртот и тоа најмногу во врска со структурата на оперативните програми како и финансиските распределби. Конечниот NSRF владата го одобри во мај 2006 година по што стана очигледно дека тогашната владејачка гарнитура, предводена од М.Џуринда, имаше намера да го забрза завршувањето на програмирањето и тоа пред парламентарните избори закажани за јуни 2006 година. На овој хаос се надоврза и изготвувањето на поединечните оперативни програми – се случија истите проблеми кои

беа типични за изготвувањето на NSRF: временскиот рок за коментари повторно беше прекинат, материјалите за дискусија во работните групи беа испратени само неколку дена пред состаноците со што уште еднаш се оневозможи ефективно учество не само на невладините организации туку исто така и на сите други партнери, вклучувајќи ги локалните и регионални власти, претставници или крајните корисници. Временската рамка за давање коментари кои требаше да се достават од ресорните тела беше повторно скратена на пет работни дена и тоа со истото апсурдно објаснување: „поради проблеми со работите во однос на ЕУ“. Како последица на ова скоро ниту еден од поважните коментари на невладините организации не беше вграден во нацрт текстовите на оперативните програми.

Во јули 2006 година, откако се формираше новата влада, невладините организации испратија писмо до премиерот и до министерствата во кои постојано ги потенцираа недостатоците на процесот на програмирање и повикаа на нивно решавање. Од страна на државните тела можеа да се забележат обиди за некои измени во содржината на NSRF и на оперативните програми кои би биле во согласност со коментарите на невладините организации. Сепак, процесот на менување на нацрт документите е многу тежок и може да се опише како „хаотичен“, првенствено поради нејасните процедури и временски рамки за коментирање во однос на документите.

Резиме

Процесот на програмирање на ЕУ фондовите за периодот 2007-2013 година беше поинаков во споредба со програмирањето за периодот 2004-2006 година (од аспект на учество на партнерите од невладините организации). Но и покрај фактот дека се подобри пристапот од властите кон партнерите во овој процес (од чисто формален аспект), во стварноста невладините организации немаа речиси никакви реални можности да влијаат на резултатите од програмирањето. Проблемите достигнаа толку сериозно ниво што невладините организации одлучија да го бојкотираат целиот процес и тоа во периодот од крајот на 2005 година до почетокот на 2006 година. Потоа беше многу тешко процесот на програмирање да заврши со позитивен резултат имајќи ја во предвид слабата почетна фаза.

Генерално можеме да кажеме дека, и покрај некои напори од страна на државните власти и некои подобрувања кои се случија по изборите во месец јуни 2006 година под водството на новата политичка гарнитура, до крајот на програмскиот процес во декември 2006 година тие не успеаја принципиелно да го променат својот став кон невладините организации ниту содржината на програмските документи на начин кој би овозможил структурните и кохезиони фондови позначително да придонесуваат кон елиминирањето на регионалните диспаритети во наредните седум години.

Препораки

Ова искуство покажува дека партнерите кои учествуваат во програмирањето ќе бидат подготвени да ги бранат своите интереси со цел во иднина да се избегнат вакви слични хаотични случувања. За таа цел потребно е да се води сметка правилата на процесот на програмирање да се однапред познати и да не зависат од политички одлуки кои се донесуваат во тој миг:

1. Процесот на програмирање на ниво на NSRF и на оперативни програми ќе биде претходно изготвен и усогласен со сите партнери вклучени во програмирањето. Сите измени на временската рамка и на тековниот процес ќе бидат предмет на претходна консултација со партнерите и ќе бидат прифатени од сите вклучени партнери.
2. Рамката за процесот ќе биде утврдена со законската рамка за да може да се применат правилата на тој процес.
3. Во рамките на процесот ќе има доволно време од доставувањето на коментари до изготвувањето на нацрт текстови (најмалку две недели или повеќе, зависно од тоа за колку обемна документација станува збор) со цел партнерите да не бидат под притисок од кратки рокови.
4. Документите за состаноците на работните групи и комитети ќе бидат доставени најмалку 10 работни дена однапред со цел партнерите да имаат доволно време за нивна подготовка.

Учеството на јавноста во ИПА - состојба во земјите од Западен Балкан

Албанија

Општа законска рамка

Првите активности за донесување на законска рамка во Албанија која ќе овозможи информирање на јавноста и учество во прашањата поврзани со животната средина започнаа во 2000-та година кога Парламентот на Албанија ја ратификуваше Архуската конвенција согласно Законот за пристап до информации, учество на јавноста во процесот на донесување одлуки и пристап до правда по прашања поврзани со животната средина (Закон бр.8672 од 26.10.2000 година). По Архуската конвенција беа донесени уште неколку други закони кои овозможуваат вклучување на јавноста во процесот на донесување на одлуки во врска со животната средина и тоа: Законот бр.8990 од 23.1.2003 година за проценка на влијанието врз животната средина; Законот бр. 8934 од 05.09.2002 за заштита на животната средина и одлуката на Советот на министри бр.994 од 2.7.2008 година за добивање на мислењето од јавноста во процесот на донесување на одлуки во однос на животната средина, Законот број 91/2013 од 19.02.2013 година за стратешка проценка на животната средина.

Во денешно време, кога државата се стреми кон членство во Европската унија, Министерството за животна средина, шумарство и водостопанство работи на прилагодување на еколошко законодавство кон стандардите на ЕУ. И покрај добрата волја, обидите не секогаш беа успешни. Министерството нема целосни информации за тоа каква е состојбата со животната средина поради неефикасниот мониторинг. Донесувањето на новите закони, бидејќи станува збор за превод на соодветните директиви на ЕУ, е далеку од вистинските потреби и реалноста во Албанија.

И покрај постојната законска рамка административните капацитети за имплементација на законите се слаби и тоа како на национално така и на локално ниво. Уште повеќе, работата на Министерството за животна средина, шумарство и водостопанство не е координирано со другите министерства и со другите национални и локални тела и органи. Засега главно внимание се посветува на подобрување на имплементацијата на Acqui-то за животна средина и на националното законодавство.

Искусства со учеството на јавноста и пристапот до информации во рамките на проектот

По ратификувањето на Архуската конвенција во 2000-та година беа воведени повеќе механизми со цел државата да може соодветно да ја имплементира конвенцијата. Така, со поддршка на ОБСЕ во Албанија, во најголемите градови во Албанија беа отворени три Архус центри, и тоа во Скадар, Валона и Тирана.

Во 2009 година беше формиран Одбор за Архуската конвенција со претставници од повеќе министерства и невладини организации но овој Одбор е само структура во рамките на Министерството за животна средина и поради тоа не е независен. Одборот има само советодавен мандат и генерално е мошне слаб кога станува збор за одлуки на владино ниво.

Како и да е, на ниво на проекти Архуската конвенција (ако воопшто се применува) се реализира минимално. За жал ова е така и тогаш кога проектите се финансирани од европските банки. Во 2004 година во туристичкиот град Валона во јужна Албанија, ЕБРД, Европската инвестициска банка (EIB) и Светската банка ја финансираа изградбата на термоцентрала која работи со комбинирана употреба на нафта и гас во туристичкиот град Валона, во јужна Албанија. За овој проект немаше соодветни консултации со јавноста што беше потврдено од комитетот за усогласеност со Архуската конвенција во 2007 година.

Извештајот на комитетот за усогласеност со Архуската конвенција не се разликува многу и во 2013 година а кога станува збор за процесот на консултирање на јавноста во Албанија – и понатаму забележуваме дека мислењето на јавноста е целосно исклучено или игнорирано. Конкретните случаи како што е обиколницата околу Тирана и сл. се актуелен доказ за овој факт – изградбата на обиколницата започна без еколошка и градежна дозвола и без ниту една консултација со јавноста.

Граѓански организации вклучени во партнерските консултации

На 24 септември 2010 година албанското Министерство за европски интеграции организираше консултативна средба во врска со стратешката рамка за кохерентност (SCF), за ИПА компонентите III и IV. Поканети беа разни чинители како, на пример, претставници од централната и локалните власти, дипломатските претставници во земјата, меѓународните организации како и помал број на домашни граѓански организации со цел да бидат застапени преку нивните раководители.

Иако датумот за консултации беше објавен два месеци претходно (во јули 2010 година), нацрт SCF рамката беше објавен во јавност за прв пат само три дена пред настанот – на 21 септември. Очигледно беше дека ова малку време не беше доволно за невладините организации да можат потемелно да ја проучат рамката и да излезат со соодветни коментари. Уште повеќе, преводот на албански јазик на овој документ не беше

точен што беше одраз на немањето сериозност во овој процес. По направените консултации невладините организации имаа само една недела да испратат дополнителни коментари.

Уште повеќе, начинот на кој беа организирани консултациите овозможи еколошките невладини организации да бидат вклучени само на една од петте истовремени работилници: транспорт, животна средина, регионална конкурентност, пазар на трудот и образование и стручна обука. Поради ваквата организираност еколошките невладини организации имаа потешкотии да извршат влијание врз изборот на приоритетите во секторот транспорт на пример. Работната група за транспорт избра како приоритет развој на автопатишта со што уште еднаш го стави во сенка железничкиот транспорт. Од 2010 година досега не беа организирани други консултативни состаноци. Што се однесува до процесите на консултации со јавноста и нејзино учество, програмирањето на ИПА средствата и имплементацијата на одредени проекти е во голема мера

нејасно и не го следи партиципативниот и транспарентен пристап. Eden Центарот, во соработка со Делегацијата на Европската унија во Албанија и Министерството за европски интеграции организираа две тркалезни маси и неколку средби при што се залагаа за вклучување на граѓанските организации во процесот на програмирање. Беа испратени и официјални писма до Министерството за европски интеграции во кои беше побарано активно учество на граѓанските организации и нивно вклучување во самиот процес и во комисиите за мониторинг.

Степенот на знаење на граѓанските организации за програмскиот циклус, и генерално за ИПА фондовите, е на недоволно ниво. Ова е нов процес на учење во кој е потребен партиципативен процес за да се зголеми транспарентноста. Целиот процес не дава можност за реално учество и постојан придонес од граѓанскиот сектор.

Општа законска рамка

Правата за вклучување на јавноста во процесот на донесување одлуки во Хрватска се наведени во неколку посебни закони и уредби. Главен тука е Законот за заштита на животната средина (Сл.весник бр.110/2007) и соодветниот Правилник за информирање и учество на јавноста за работи во однос на животната средина (Сл.весник бр. 064/2008). Исто така тука е и Законот за право на пристап до информации (Сл.весник бр.172/2003).

Законот за заштита на животната средина и неговите регулативи го утврдуваат начинот на јавноста за постапките во врска со: изготвување на стратешка студија за проценка на влијанието врз животната средина; проценка на потребата од тоа да се прави стратешка проценка; проценка на потреба од тоа да се прави студија за проценка на влијанието врз животната средина; утврдување на содржината на студијата за влијание врз животната средина пред нејзиното изготвување и процедури за одобрување на Извештајот за безбедност.

Оваа регулатива исто така ги пропишува и начините за информирање на јавноста и нејзиното учество, ако имаме случај во кој Законот предвидува учество на јавноста, во постапките за: стратешка проценка; донесување на планови и програми за кои не се прави стратешка проценка; изготвување на закони;

имплементирање на регулативи и други општо прифатливи и законски обврзувачки правила кои може да имаат значително влијание врз животната средина; проценка на влијанието врз животната средина и утврдување на барањата за интегрирана заштита на животната средина за постројки и објекти кои се реализираат од фирми. Уште повеќе, таа ги пропишува и начините за организирање на јавна дебата, вклучувајќи и инспекции од јавноста и достапност во јавноста како и соодветните крајни рокови.

Овие два законски акти содржат одредби од Архуската конвенција, која беше официјално прифатена од хрватскиот Парламент на 13 декември 2006 година (Службен весник – дел меѓународни договори; 01/08). Иако Република Хрватска ја прифати Архуската конвенција во 2009 година, Министерството за животна средина, просторно планирање и градежништво покренува судска постапка против „Зелена акција“ поради протестите во врска со управувањето со токсичниот отпад. Веруваме дека Хрватска ја прекрши онаа одредба од Архуската конвенција според која „лицата кои ги реализираат своите права согласно Архуската конвенција не треба да бидат казнувани, вознемирувани или прогонувани“. Спротивно на тоа, покренувањето на судски постапки против невладини организации со закани за високи финансиски казни дефинитивно не е добра партнерска соработка помеѓу Министерството за животна средина и граѓанскиот сектор. Во 2011 година

„Зелена акција“ конечно го доби судскиот процес.

Учество на јавноста и пристап до информации – искуства на ниво на проектот

Учеството на јавноста во постапката за проценка на влијанието врз животната средина во Хрватска не беше сосема ефикасно бидејќи на граѓаните не им беше дозволено во значителен степен да ги променат проектите ниту, пак, нивната локација. Единственото место каде што може да се дискутира за прашањето за локација е просторното планирање – фаза во која детално е познато влијанието врз животната средина на проектите. На пример, конечната верзија на проценката на влијание врз животната средина на центарот за управување со отпад „Маришчина“ беше готова во 2001 година и врз основа на таа проценка беше утврдена најповолната локација - „Маришчина“. Оваа информација говори сама за себе. Проценката на влијанието врз животната средина стареа десет години не може да го оправда вклучувањето на ЕУ средства во овој проект. Слична ситуација имаше и со вториот проект финансиран од ЕУ – центарот за управување со отпад „Кастижун“ која како локација беше избрана во 1996 година а граѓаните не можеа да влијаат на локацијата во 2007 година кога беше презентирана проценката за влијание врз животната средина.

Невладини организации вклучени во партнерски консултации

Хрватската Влада во септември 2006 година ја одобри стратешката развојна рамка за периодот 2006-2013 година. Рамката беше официјално усвоена по две рунди јавни консултации со синдикатите, невладините организации, деловните асоцијации и со општата јавноста. Бидејќи нема соодветна евиденција не е можно да се следи кои точно организации учествувале во консултациите.

Еден од главните проблеми во врска со пристапувањето кон ЕУ е усогласувањето со ЕУ законодавството, што може да се забележи во големиот број на закони со предзнак „европски“ кои ги донесува хрватскиот Парламент. Некои невладини организации (вклучувајќи ги тука „Зелена акција“ и „Пријатели на Земјата – Хрватска“) имаа прес конференции со барања насочени кон хрватскиот Парламент и Влада за намалување на бројот на закони кои се носат во Парламентот по итна постапка, без претходно парламентарно читање и, со тоа, без никаква јавна дебата. Според Деловникот на хрватскиот Парламент, донесувањето на закони по итна постапка е предвидено само во исклучителни околности (како што се одбрана на земјата и други оправдани причини кои се однесуваат на државата). За време на мандатот на претходната влада немаше навремени известувања за дневниот ред ниту навремени материјали за седниците на Владата. Исто така, ниту извештаите за прифаќање на одредени точки од агендите ниту одлуките донесени во собраниските комисији не се објавуваа навреме.

Уште повеќе, хрватската Влада не ја информираше јавноста за одлуките кои се однесуваат на распределувањето на Буџетот.

Празнините во законските решенија овозможува селективен пристап во избирањето на партнери за процесот на консултации и, поради тоа, никогаш не се организираа реални консултации со јавноста во врска со ИПА Оперативната програма за животна средина за периодот 2007-2009. Сепак, на овие партнерски консултации беа присутни неколку невладини организации и тоа: невладините „Сунце“ од Сплит, „Зелена Истра“ од Пула и „Еко Кварнер“ – сите тие учествуваа во консултациите и презентирањето на приоритетните оски за отпад. „Зелена акција“ од Загреб, „Сунце“ од Сплит и „Зелени Осиек“ од Осиек учествуваа на јавната презентација и консултации во врска со приоритетните оски за води.

Консултациите со партнерите во врска со Оперативната програма за транспорт се одржаа на 6 март и на 13 јуни 2007 година, во просториите на Министерството за море, туризам, транспорт и развој. Некои од партнерите кои учествуваа во двете консултативни рунди се: синдикати, универзитети, новинари и невладината организација „Зелена акција“. Индикативно укажување за двете горенаведени оперативни програми е дека „Процесот на консултирање со јавноста ќе треба да се повтори ако оперативните програми се предмет на официјални ревидирања“.

Консултациите за Оперативната програма за развој на човечки ресурси се одржаа на 23 март 2007 година во Загреб. Нацрт текстот на програмата им беше

официјално презентирана на претставниците на работниците, работодавачите, локалната самоуправа како и на други невладини организации но не е јасно кои невладини организации присуствувале на средбата. Како и да е, оваа оперативна програма вели дека претставниците од граѓанското општество може да бидат избрани како претставници во комитетот за секторски мониторинг. Партнери кои беа поканети на консултации за оперативната програма за регионална конкурентност се **економски и социјални партнери од локалните самоуправи како и од надлежните институции**. Во групата која се состоеше од разни комори, институти и локални власти, сепак, немаше граѓански организации.

Можности

Иако првото програмирање беше организирано преку вакви консултации со партнерите, вториот круг на програмирање (за периодот 2011-2013 година) содржеше и SEA процедура за оперативната програма за животна средина. На 10 мај 2010 година хрватското Министерство за животна средина ги објави официјалните информации за SEA и овозможи период од 30 дена за да може јавноста да испраќа мислења. Иако ова навидум изгледаше како добар почеток на партиципативниот процес, помина речиси една година а „Зелена акција“ сè уште нема добиено никаков повратен одговор во врска со нејзините коментари ниту, пак, е објавен нацрт текстот на оперативната програма.

Законска рамка

Во Македонија во 2006 година беше донесен Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер кој им овозможува на граѓаните да побараат информации од јавен карактер од било кој орган и тоа усно, писмено или електронски. Од неговото донесување досега, практичната имплементација на овој закон постојано се подобрува а формирана е и посебна Комисија за заштита на правото за пристап до информациите со цел да ја следи неговата примена.

Македонија во 1999 година ја ратификуваше Архуската конвенција која им овозможува на граѓаните пристап до информации, учество во донесувањето на одлуки и можност да имаат пристап до правдата во однос на прашања поврзани со животната средина. Генерално, пристапот до правдата воопшто не е применет и покрај бројните обиди од страна на граѓанските организации да организираат обуки за судиите по прашања поврзани со животната средина. Пристапот до информации се применува релативно добро, со тоа што властите понекогаш не доставуваат информации. На пример, кога невладините организации за животна средина ја побараа од Министерството за економија студијата за развој на мали хидроцентрали во Македонија, Министерството го одби таквото барање со оправдување дека таа студија (за која е инаку јасно дека има јавен карактер) е доверлива.

Според Законот за животна средина, македонските граѓани

имаат право да бидат вклучени во (и да бидат информирани за) проектите и плановите кои би можеле да имаат негативно влијание врз животната средина. Законот гарантира граѓаните да бидат информирани преку два дневни весници и преку интернет страницата на Министерството за животна средина и просторно планирање за сите претстојни проекти или планови кои евентуално би имале несакани ефекти врз животната средина. Понатаму, тие редовно би биле информирани кога се објавуваат релевантни документи и кога се прават јавни консултации. Иако во изминатите години практичната примена на процедурата за проценка на влијанието врз животната средина се подобрува, јавното учество во донесувањето одлуки во Македонија во врска со стратешката проценка врз животната средина (SEA) и интегрираната контрола и спречување на загадувањето (IPPC) се далеку од задоволителни.

Учество на јавноста и пристап до информации – искуства на проектно ниво

Консултациите со јавноста во врска со проектот „Изградба на Коридорот 10“ кој треба да биде финансиран од Европската комисија и од европски банки, во 2008 година беа организирани на многу несоодветен и неефикасен начин. Еколошките организации сериозно притиснаа врз Министерството за животна средина и врз Европската

комисија повторно да го разгледаат и да го повторат овој процес. Европската комисија не го одобри финансирањето на проектот сè додека процедурата за проценка на влијанието врз животната средина не биде организирана на задоволителен начин. Откако доби повеќе препораки за тоа како најсоодветно да го организира учеството на јавноста, следната година Министерството за животна средина го организираше можеби најдобриот процес на јавни консултации во државата. Сè беше објавено навреме и секој документ беше ставен на располагање, сите документи беа достапни а Министерството одговараше и на поединечни забелешки. Можеме да заклучиме дека македонските власти навистина можат добро да работат, под притисок на Европската комисија, и тогаш кога се работи за финансиски средства.

Што се однесува до другите процедури, неодамна се случи сериозно прекршување на законот кога Министерството за економија одлучи да не спроведе процедура за стратешка проценка врз животната средина во однос на Стратегијата за користење на обновливи извори на енергија во Македонија до 2020 година. Иако имаше жалби од еколошките групи и Министерството за животна средина јасно посочи дека оваа стратешка проценка е апсолутно задолжителна, сепак Министерството за економија не ја реализираше процедурата и Стратегијата беше усвоена во Собранието. Уште повеќе, речиси и да нема примери за учество на јавноста во врска со ИПС процедурите (што подразбира издавање дозволи за големи индустрии).

Невладини организации вклучени во партнерските консултации

Во овој момент граѓанските организации се вклучени во следните фази на ИПА програмирањето:

1. Во консултации за оперативните програми:
 - во 2007 година беа организирани консултации за Оперативната програма за регионален развој но истите беа организирани на многу несоодветен начин – во период на летни одмори и без доволно време (помалку од 30 дена).
 - граѓанските организации беа поканети да достават коментари и да учествуваат во изготвувањето на оперативната програма за техничката помош (ИПА компонента I) во 2009 година.
2. На проектно ниво:

Граѓанските организации и самите граѓани беа вклучени во проценката на влијанието врз животната средина за два инфраструктурни проекти, финансирани преку фондовите на ЕУ.
3. Во комитетите за мониторинг:

Еколошките невладини организации имаат свој претставник во комитетите за мониторинг за рурален развој и за регионален развој (ИПА компоненти III и IV) како и претставник во комитетот за разгледување за еден конкретен проект кој дава оценка на отпадот согласно Оперативната програма за регионален развој.

Нивото на знаење кај граѓанските организации во врска со циклусот на програмирање и генерално за ИПА фондовите е на ниско ниво. Има само неколку групи (особено неколку еколошки групи) кои се запознаени

со процесот и кои учествуваат во повеќе консултации но, генерално, не постои особен интерес ниту капацитет кај организациите да ги следат фондовите или проектите.

Законска рамка

Рамковниот Закон за заштита на животната средина од 2004 до 2009 година го потенцира правото кое го има секој да учествува во процесот на донесување одлуки.

Законот за слободен пристап до информации од важност за јавноста го регулира слободниот пристап до информации кои ги поседува јавното тело со кои јавноста има оправдан интерес да биде запознаена.

На 12 мај 2009 година Република Србија ја ратификуваше Конвенцијата за пристап до информации, учество на јавноста во процесот на донесување одлуки и пристап до правда во однос на прашања од животната средина (Архуската конвенција) и пристапи кон Архуската конвенција на 31 јули 2009 година.

Учеството на јавноста во донесувањето на одлуки во врска со животната средина како и пристапот до правда во однос на конкретни активности наведени во членот 6 од Архуската конвенција, се регулирани со основен правен акт – Законот за проценка на влијанието врз животната средина и неговите шест подзаконски акти.

Клучниот закон за подготовка на планирањето и техничката документација е Законот за планирање и градење (Службен весник на Република Србија бр.72/09, 81/09-измени, 64/10 и 24/111)) кој го регулира опфатот и содржината на просторните и урбанистички планови, како и учеството на јавноста согласно овие планови.

Согласно измените на Законот за планирање и градење од 2011 година, стратешката проценка на влијанието врз животната средина претставува интегриран дел само на урбанистичкиот план за подрачја со посебни наменети, додека другите просторни и урбанистички планови (Просторниот план на Република Србија, Регионалниот просторен план, Општинскиот просторен план) немаат обврска да прават ваква проценка.

Понатаму, учеството на јавноста во процедурите за донесување на одлуки во однос на конкретни активности е исто така регулирано и во некои други закони, како што е Законот за интегрирано спречување и контрола на загадувањето, Законот за планирање и градење и Законот за генетски модифицирани организми.

Други закони исто така содржат одредби за учество на јавноста во однос на официјални планови и програми:

- Законот за заштита на природата предвидува дека јавноста има право да учествува во јавните дебати и да прави проценка на нацрт документите за утврдување на заштитени подрачја и на сите придружни документи и тоа: студијата за заштита, заедно со сите мапи, сите планови за управување со заштитеното подрачје како и планови за искористување на природните ресурси.
- Законот за заштита на воздухот предвидува четиригодишната Национална програма за постепено намалување на

максималните годишни емисии на загадувачи да биде јавно достапна на јавноста и на засегнатите страни пред да биде донесена од владата.

- Законот за води предвидува проценка на влијанието врз животната средина за Стратегијата и за планот за управување со води, како и за посебниот план за управување со водите. Јавноста има право да биде информирана за состојбата со водите и работењето на надлежните власти одговорни за управување со водите, како и да учествува во процесот на изготвување и донесување на планови за управување со водите, како и контрола на нивната примена.
- Законот за шуми предвидува да се направи стратешка за влијанието врз животната средина за Развојниот план за шумите т.е. планот за развој на шумите во националниот парк.

Не постои учество на јавноста во следењето на усогласеноста кон условите утврдени во проценката на влијание врз животната средина како и во однос на издадените дозволи или донесени одлуки.

Учество на јавноста и пристап до информации – искуства на проектно ниво

Учеството на јавноста во постапката на проценка на влијанието врз животната средина сè уште е на ниско ниво – граѓанските организации и општата јавност недоволно ја користи оваа процедура за да влијае на процесот на донесување одлуки. Од друга страна, граѓанското општество во

Србија (и тоа од случај до случај) сè уште се соочува со огромен притисок кога се работи за јавни иницијативи за запирање или измена на проекти и на нивната локација, поради што има примери на насилство против граѓанските организации за време на одредени јавни расправи, како што беше тоа случај на расправата организирана од поранешното Министерство за животна средина и просторно планирање во месец август 2012 година во врска со хидроелектричната централа на реката Лим во Србија (изградба на хидроцентралите „Бродарево 1“ и „Бродарево 2“) кога активистите кои сакаа да го изразат своето спротивставување на проектот беа сериозно претепани.

Кога во финансирањето на проекти во Србија се вклучени ЕУ, Европската банка за обнова и развој, Европската инвестициска банка и Светската банка, консултациите со јавноста се организираат на малку подобар начин. Но сепак, и во овие случаи, интересите на локалните заедници најчесто не се земаат во предвид. Во случајот со изградбата на регионална депонија, инспекторката за животна средина беше отпуштена затоа што бараше да се постапува согласно законски предвидената процедура. Овие случаи ја прекршуваат процедурата за проценка на влијанието врз животната средина и владеењето на правото воопшто.

Уште од 2004 година кога беше донесен Законот за стратешка проценка на влијанието врз животната средина, невладините организации во Србија не се задоволни од начинот на кој се имплементира процедурата за

стратешка проценка. Кога беше донесен Законот за стратешка проценка на влијанието врз животната средина истиот беше усогласен со Директивата за стратешка проценка на влијанието врз животната средина (2001/42/ЕС) но имаше проблем со неговата примена – Националната стратегија за отпад не беше предмет на проценка согласно барањата за стратешка проценка.

Според измените на Законот за стратешка проценка на влијанието врз животната средина од 2010 година, министерот најпрвин треба да ја утврди листата на планови и програми за кои е задолжително да се прави ваква проценка, но оваа листа до денес (2013 година) не е изготвена.

Невладини организации вклучени во партнерските консултации

Во 2010 година невладините организации во Србија беа вклучени во програмирањето на ИПА и на другата странска помош само по потреба и ад-хок, без да бидат вклучени како партнери во утврдувањето на националните приоритети за ИПА и за други развојни финансии, како и без нивно вклучување во мониторингот на овие средства. Во ноември 2010 година невладините организации беа поканети да достават коментари во однос на документот насловен како „Потребите на Република Србија за меѓународна помош 2011-2013 година“ за програмирање на ЕУ фондовите. Во овие ад-хок консултации учествуваа вкупно 67 претставници од граѓански организации кои беа организирани во четири консултативни групи.

Во средината на февруари 2011 година започна процесот на воведување на постојан и плански консултативен процес со невладините организации во врска со програмирањето на УПА. За жал, тоа многу доцна почна да влијае на утврдувањето на националните ИПА приоритети и на изборот на предложени проекти за 2012 година.

Постојаниот консултативен механизам за консултации со граѓанскиот сектор е управуван од Српската канцеларија за европски интеграции (Одделение за планирање, програмирање, мониторинг и известување на ЕУ фондовите и развојна помош). Ова подразбираше и избор на организации од граѓанскиот сектор (SEKO). Ваквиот предложен механизам за постојани консултации со граѓанското општество подразбира избирање на SEKO конзорциум (конзорциум од најмногу три граѓански организации каде една ќе биде водечка организација) за секој од осумте сектори посочени во програмирањето на ЕУ средствата. SEKO за животната средина и енергетика даде свои коментари на предложените проекти за 2012 година, на нацрт Оперативната програма за економски развој 2012-2013 година како и на нацрт Оперативната програма за развој на човечките ресурси 2012 – 2013 год.

Во моментот (прва половина од октомври 2013 година) Српската канцеларија за европски интеграции изготвува нови предлози за тоа како SEKO механизмот би можел да функционира во иднина, и дали ќе биде исто така вклучен и преговорите со ЕУ.

Генерално, невладините организации во Србија сега имаат подобри познавања за процесот на

ИПА програмирање, за важноста од вклучување на граѓанското општество во овој процес и за можностите да се влијание врз финансирањето и следењето на ИПА. Сепак, нивното влијание во следењето на средства и проекти сè уште е минорно.

Можности за вклучување во процесот на ИПА програмирање на национално ниво

Изготвување на оперативните/секторски програми

Програмирањето на ИПА 2014-2020 година на национално ниво започна во 2013 година со изготвување на Стратешкиот документ на земјата за секоја од земјите корисници, и се очекува да заврши до крајот на 2013 година. Потоа треба да следи формирање на секторски работни групи и изготвување на оперативни/секторски програми за разни сектори на национално ниво

Временска рамка

Изготвувањето на секторските програми за периодот 2014-2020 ќе биде незначително одложено и ќе се одвива во текот на 2014 година.

Граѓанските организации и другите невладини актери треба да имаат активна улога во консултативните процеси за изготвување и усвојување на оие програми.

Граѓанските организации треба исто така да преземат уште еден чекор напред и да побараат нивно актуелно вклучување во секторските работни групи формирани од државата (и кои обично се состојат само од претставници од министерствата). Освен тоа, граѓанскиот сектор треба самиот да се организира и да воспостави функционален и одржлив механизам за постојани консултации со државните институции во врска со програмирањето на ЕУ фондовите во нивната земја.

Препораки

Во врска со јавните консултации во однос на програмирањето:

- Процесот на програмирање треба да биде изготвен и прифатен однапред од сите партнери вклучени во програмирањето. Сите измени во временската рамка и тековниот процес треба претходно да бидат консултирани со партнерите и прифатени од сите вклучени партнери.
- Се препорачува рамката за процесот да се предвиди со законската рамка така што процесните правила да станат задолжителни.
- Владите треба да обезбедат транспарентност не само на процесот на прибирање туку исто така и на процесот на разгледување на мислењето од јавноста. Се препорачува давање официјални одговори на добиените мислења.
- Во процесот на доставување коментари во однос на нацрт документи треба да има доволно време (најмалку две недели или повеќе, зависно од количеството на документација) со цел партнерите да не работат под временско оптоварување.
- Документите за состаноци на работните групи и комитети треба да бидат доставени најмалку 10 работни дена однапред, со цел партнерите да имаат доволно време да се подготват.
- Невладините организации треба активно да бараат вклучување во телата кои ги изготвуваат програмските документи на национално и регионално ниво. Се препорачува да се воведат единствен систем за делегирање на претставници од невладините организации во работните групи или комитети.
- Невладините организации треба да се стремат кон стратешки партнерства и да се организираат во секторски коалиции или платформи.
- Невладините организации треба да доставуваат квалитетни информации до државните органи и до Европската комисија.
- Невладините организации треба да овозможат ресурси (кадровски и финансиски) за да можат да учествуваат во програмирањето.
- Компетентни експерти треба да го помагаат целиот процес на користење на средства со што се помага демократското учество и придонесот на главните чинители, при што нивната инволвираност станува уште поефикасна.

Во врска со работата во комитетите за мониторинг и/ или за управување

- Се препорачува невладините организации да развијат единствен систем за делегирање на нивни претставници во комитетите за мониторинг и/ или за управување.
- Невладините организации мора да инсистираат да имаат полноправно право на глас, ако тоа сега не е случај.
- Невладините организации треба да очекуваат протокот на информации да биде

нередовен и дека времето кое се дава за консултации да биде прекратко. За да се избегне ваквата состојба, невладините организации може да размислат однапред да ги подготват своите главни барања.

- Невладините организации треба да овозможат ресурси (кадровски и финансиски) за да можат да учествуваат во работата на комитетите.



Корисни линкови

Општи информации:

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

MIPD документи:

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

Поважни документи и извештаи:

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

Европа „Кој е кој“, пронајди ја потребната личност во соодветната институција:

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

Информативни материјали:

Прирачник за ИПА за граѓанските организации, 2011 година

на македонски јазик: <http://bankwatch.org/documents/IPA-toolkit-Macedonian.pdf>

на српски јазик: <http://bankwatch.org/documents/IPA-toolkit-Serbian.pdf>

на албански јазик: <http://bankwatch.org/documents/IPA-toolkit-Albanian.pdf>

Вовед во Буџетот на ЕУ – Водич за финансиското програмирање на Европската унија, 2012 година: <http://bankwatch.org/sites/default/files/EU-peoplesguide.pdf>

www.bankwatch.org



2013