



Прирачник за ИПА за граѓанските организации

Прирачник за ИПА за граѓанските организации

Содржина

Содржина.....	2
Вовед	4
Претпристапна помош од Европската Унија	6
ИПА и меѓународните финансиски институции	18
Програмирање и мониторинг на средствата од ЕУ – примери од други држави	20
1. УНГАРИЈА.....	20
Учество на граѓанските организации во Унгарија во процесот на планирање и реализација на оперативните програми од структурните фондови на Европската унија (кратко резиме)	20
2. БУГАРИЈА.....	26
Искуства на невладините организации со програмирањето на фондовите на ЕУ во Бугарија, за периодот 2007-2013 година	26
3. СЛОВАЧКА.....	32
Проценка на процесот на програмирање на ЕУ фондовите за периодот 2007-2013 година од аспект на учество на невладините организации	32
Учеството на јавноста во ИПА - состојба во земјите од Западен Балкан	36
Албанија	36
Хрватска	39
Македонија.....	42
Србија.....	45
Следни чекори	48
Препораки.....	49
Корисни линкови	51



Вовед

Овој Прирачник има цел да даде насоки и да ги поддржи граѓанските организации во земјите од Западен Балкан како и главните чинители кои се заинтересирани или вклучени во претстојниот програмски циклус за претпристапно финансирање, и да им овозможи целосно да ги искористат сите можности за учество на јавноста во овој процес.

Најпрвин е даден краток вовед во формалниот процес на програмирање по што следат неколку студии на случај за позитивни и негативни примери кои го илустрираат искуството од процесите на програмирање во разни држави. Потоа следи осврт на можностите за учество на јавноста во планирањето на претпристапните средства во државите од Западен Балкан и, на крајот, Прирачникот дава информации за следните чекори како 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 Хрватска, Исланд, Турција и Македонија) како и на потенцијалните кандидати (Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Србија, 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- IPA) е клучниот инструмент на Европската комисија согласно Стратегијата за претпристапна помош 2007-2013 година. 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 ИПА се состои од **пет компоненти**. Компонентата за транзициона помош и градење на институциите (ИПА-I) 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) 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) 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.

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*.

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. И земјите кандидатки и потенцијалните кандидатки добиваат помош преку компонентите I и II на ИПА. Освен тоа, земјите кандидатки исто така добиваат помош и преку компонентите III, IV и V.

Оваа разлика во компонентите е поради различната временска рамка за пристапување. Компонентите III, IV и V се „претходници“ на интерните инструменти на Заедницата и, поради тоа, бараат високо ниво на административен капацитет. **Потенцијалните земји кандидатки може да користат мерки кои се слични со оние од ИПА компонентите III, IV и V** но ова сепак ќе биде реализирано преку компонентата I, без тие да мораат да ги воспостават структурите кои се бараат согласно компонентите III, IV и V.

Помошта во рамките на ИПА, меѓу другото, може да биде во следните **форми**:

- Инвестиции, договори за набавка или субвенции;
- Административна соработка, вклучувајќи тука и експерти

испратени од земјите членки на ЕУ;

- Учество во програми или агенции на Заедницата;
- Мерки за поддршка на процесот на имплементација и управување со програмите;
- Буџетска помош (која се одобрува во исклучителни случаи и кои подлежи на надзор).

Учеството во постапките за доделување на договори за набавки или за грантови е отворена за сите физички и правни лица како и за меѓународните организации.

Во овие рамки, физичките лица мора да бидат државјани (или да се правни лица формирани во):

- Земја членка на ЕУ или на Европската економска област (ЕЕА²);
- На земја членка која е корисник на ИПА или земја која е корисник на Европскиот инструмент за соседство и партнерство (ENPI³).

I. Транзициона помош и градење на институциите (кратенка на англиски TAIB од Transition Assistance and Institution Building)

- Градење на институциите и инвестиции поврзани со тоа
- Мерки кои овозможуваат стабилизација и транзиција кон демократско општество и пазарна економија
- Достапна е за сите кандидатки и потенцијални кандидатки
- *Управувана од Генералниот директорат за проширување*

II. Меѓугранична соработка (кратенка на англиски CBC од Cross-Border Cooperation)

- Меѓугранична соработка помеѓу кандидатките, потенцијалните кандидатки како и со земјите членки на ЕУ
- Учество во меѓународни програми за соработка (во рамките на структурните фондови) и програмите за морски басени (во рамките на европскиот Инструмент за соседство и партнерство - ENPI)
- Достапна е за сите кандидатки и потенцијални кандидатки
- *Управувана од Генералниот директорат за проширување и од Генералниот директорат за регионална политика.*

III. Регионален развој

- Инвестиции и сродна техничка помош во областа на транспортот, животната средина и развој на економијата
- Достапна е само за земјите кандидатки
- *Управувана од Генералниот директорат за регионална политика*

IV. Развој на човечките ресурси

- Зајакнување на човечкиот капитал преку образование и обука, како и помош во борбата против исклученоста
- Достапна е само за земјите кандидатки
- *Управувана од Генералниот директорат за вработување, социјални работи и еднакви можности*

V. Рурален развој

- Одржлив рурален развој
- Помош за реструктурирање на земјоделството и негово прилагодување кон ЕУ стандардите во областа на заштита на животна средина, јавно здравје, здравјето на животните и растенијата, добросостојбата на животните и заштитата при работа
- Достапна е само за земјите кандидатки
- *Управувана од Генералниот директорат за земјоделство и рурален развој*

² Кратенка од англиски за European Economic Area

³ Кратенка од англиски за European Neighbourhood and Partnership Instrument

Програмирање

Годишниот пакет за проширување⁴ ја утврдува севкупната стратешка рамка на процесот на претпристапување во рамките на која ИПА мора да функционира (пристапни партнерства⁵ и договори за стабилизација и асоцијација, извештаи за напредокот, стратешки документи кои секоја есен Комисијата ги презентира до Советот и до Парламентот).

⁴ Секоја есен Комисијата донесува „пакет за проширување“ кој всушност е сет од документи кои ја објаснуваат нејзината политика во однос на ЕУ – проширување. Пакетот се состои од **годишен стратешки документ** во кој е содржан најнов осврт на политиката на проширување, нејзините цели и изгледи како и **проценка на напредокот направен во последните дванаесет месеци направен од секоја земја кандидат и од потенцијалните кандидатки а се објавуваат и детални извештаи за напредокот** во кои Комисијата врши мониторинг и детално прави проценка на тоа што постигнала секоја земја кандидат и потенцијален кандидат во последната година како и областите во кои се потребни дополнителни напори. Во некои години пакетот за проширување исто така содржи и предлози до Советот на министри за ревидирање на европските и партнерства за проширување за секоја земја, во кои Комисијата ги наведува приоритетните области за понатамошни реформи.

⁵ **Пристапните партнерства**, како дел од зајакнатата стратегија за претпристапување, ја сочинуваат рамката на процесот на претпристапување за секоја земја кандидат. Тие ги утврдуваат:

- **Клучните приоритетни области** во кои земјите кандидатки треба да направат напредок т.е. приоритетите утврдени во мислењето на Европската комисија во врска со апликацијата за членство во Европската унија;
- **Финансиската поддршка** под една единствена рамка.

Пристапните партнерства може да се ревидираат зависно од напредокот постигнат од земјите кандидатки и од развојот на нови ситуации.

Рамката за политика и програмирање која има за цел да овозможи претпристапна помош во рамките на ИПА се состои од:

- повеќегодишна индикативна финансиска рамка (кратенка на англиски **MIFF**);
- повеќегодишни индикативни документи за планирање (кратенка на англиски **MIPDs**), **за секоја земја**.
Дополнително за компонентата I:
 - годишни национални програми и регионални/ хоризонтални програми и можности,и за компонентата II:
 - повеќегодишни меѓугранични програми

Повеќегодишната индикативна финансиска рамка (MIFF⁶) е исто така дел од овој пакет и таа ги преведува приоритетите утврдени во политичката рамка, во финансиски услови за државите и за компонентите.

На ниво на стратешко планирање, Европската комисија (во тесна консултација со засегнатите земји) ги утврдува повеќегодишните индикативни документи за планирање (MIPDs⁷), и тоа за секоја земја корисник, со опфат на сите ИПА компоненти кои се применливи за државата. Овие документи ги утврдуваат приоритетите кои ќе бидат поддржувани во рамките на секоја компонента, со индикативно посочување на финансиски средства, во согласност со MIFF⁶ и тоа во временскиот период соодветен за

⁶ Кратенка од англиски за Multi-annual indicative financial framework.

⁷ Кратенка од англиски за Multi annual indicative planning documents.

главните подрачја на интервенирање. MIPD⁷ е клучен стратешки документ за планирање во рамките на трифазниот процес на програмирање на ИПА. Тој ја следи повеќегодишната индикативна финансиска рамка (MIFF⁶) – тогаш кога средствата се индикативно распределени по земја и по компонента (како и на регионално и хоризонтално ниво) и им претходи на програмските документи – и каде главните подрачја на интервенирање и главните приоритети наведени во MIPD⁸ земјите корисници ги преведуваат во детални приоритети, мерки и активности.

Овие приоритети треба да се изведат од консолидираната оперативна проценка за периодот опфатен со предизвиците, потребите и релативната важност на приоритетите, преведени од Европското и пристапно партнерство, Националната програма за усвојување на правото на ЕУ, пакетот за проширување/ извештаите за напредокот, преговарачката рамка, договорите за стабилизација и асоцијација како и од националните планови на државите и секторските стратегии кога тие одговараат со претпристапните цели.

И конечно, на програмско ниво, националните власти воведуваат конкретни програми и тоа: оперативни програми (OP⁹), национални програми (NP¹⁰), програми за рурален развој (RDP¹¹) – по земја и по компонента (за компонентата за меѓугранична соработка: заеднички програми помеѓу две или повеќе земји кориснички како помеѓу нив и

соседните земји членки). Исто така се предвидени и регионални и хоризонтални програми кои ги предлага Комисијата.

Временска рамка и процедури

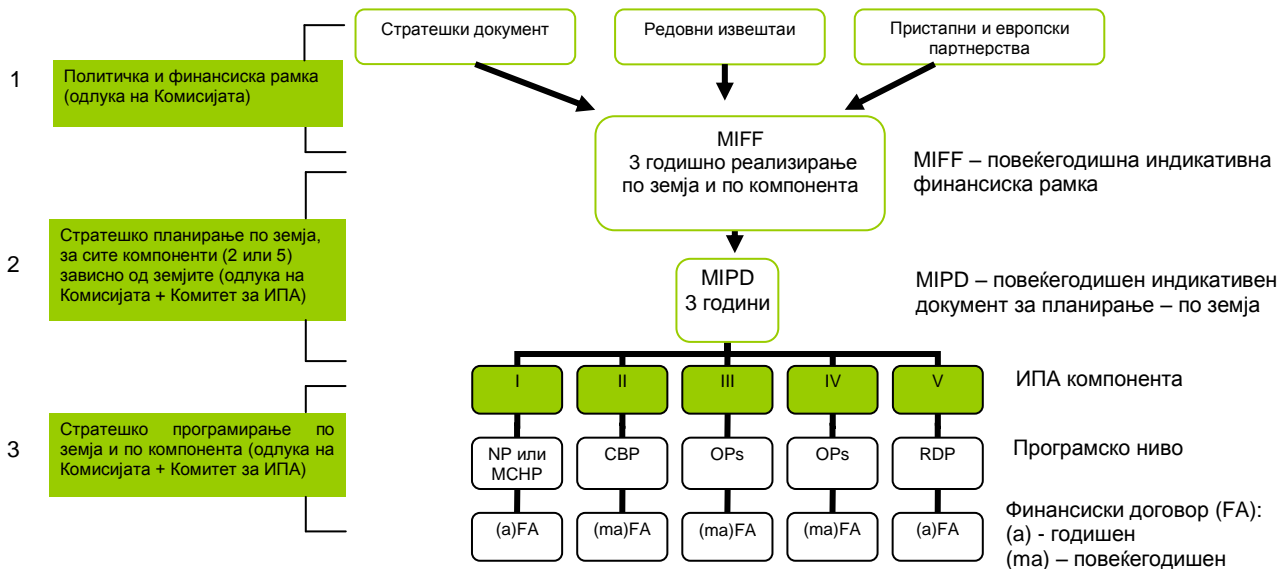
Комисијата изготвува **повеќегодишна индикативна финансиска рамка (MIFF)** во годината N-2 (тековната година минус 2 години), која содржи индикативен приказ на финансискиот план за ИПА, по земја и по компонента. Оваа индикативна рамка ги одредува предлозите во прелиминарниот нацрт буџет во годината N-1. MIFF се утврдува за период од три години, се разгледува секоја година и исто така секоја година се доставува до Европскиот совет и Парламент како дел од есенскиот пакет за проширување. Последната објавена верзија на MIFF е за периодот 2009-12 па во тој смисол **подготовките за MIFF за периодот 2013-2016 година започнуваат во 2011 год.**

⁸ Кратенка од англиски за Multi annual indicative planning documents.

⁹ Кратенка од англиски за Operational Programme.

¹⁰ Кратенка од англиски за National Programme.

¹¹ Кратенка од англиски за Rural Development Programme.



I – Транзициона помош и градење на институциите
II – Меѓугранична соработка
III – Регионален развој
IV – Развој на човечки ресурси
V – Рурален развој

MCHP – програма за повеќе држави (или тнр. хоризонтална)
 NP – национална програма
 OP – оперативна програма
 RDP – програма за рурален развој

Извор: наша адаптација, Европска комисија, ВОДИЧ ЗА ИПА ПРОГРАМИРАЊЕ, 2008 год.

Повеќегодишна индикативна финансиска рамка: Расчленување по инструмент за вкупната претпристапна помош за периодот 2010-2012 за секоја ставка, по земја и по компонента						
<i>Компонента</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
ХРВАТСКА						
Транзициона помош и градење на институциите	49,611,775	45,374,274	45,601,430	39,483,458	39,959,128	40,872,310
Меѓугранична соработка	9,688,225	14,725,726	15,898,570	16,216,542	16,540,872	16,871,690
Регионален развој	45,050,000	47,600,000	49,700,000	56,800,000	58,200,000	59,348,000
Развој на човечки ресурси	11,377,000	12,700,000	14,200,000	15,700,000	16,000,000	16,040,000
Рурален развој	25,500,000	25,600,000	25,800,000	26,000,000	26,500,000	27,268,000
ВКУПНО	141,227,000	146,000,000	151,200,000	154,200,000	157,200,000	160,400,000
МАКЕДОНИЈА						
Транзициона помош и градење на институциите	41,641,613	41,122,001	38,128,499	36,317,068	34,503,410	32,979,479
Меѓугранична соработка	4,158,387	4,077,999	5,571,501	5,682,932	5,796,590	5,912,521
Регионален развој	7,400,000	12,300,000	20,800,000	29,400,000	35,000,000	39,400,000
Развој на човечки ресурси	3,200,000	6,000,000	7,100,000	8,400,000	9,400,000	10,580,000
Рурален развој	2,100,000	6,700,000	10,200,000	12,500,000	14,000,000	16,928,000
ВКУПНО	58,500,000	70,200,000	81,800,000	92,300,000	98,700,000	105,800,000
КОСОВО¹²						
Транзициона помош и градење на институциите ¹³	68,300,000	184,700,000	103,339,798	64,484,594	65,828,286	67,070,852
Меѓугранична соработка	0	0	2,760,202	2,815,406	2,871,714	2,929,148
ВКУПНО	68,300,000	184,700,000	106,100,000	67,300,000	68,700,000	70,000,000
ВКУПНО ПРОГРАМИ ЗА ЗЕМЈИТЕ КАНДИДАТКИ И КОСОВО						
	1,109,427,000	1,308,600,000	1,303,900,000	1,399,400,000	1,547,000,000	1,685,000,000

¹² Согласно резолуцијата 1244 на Советот за безбедност на Обединетите нации

¹³ Во своето писмо бр.1 за измена и дополнување на прелиминарниот нацрт буџет за 2009 година, Комисијата предложи, во рамките на пошироката мобилизација на нови средства со цел поддршка на стабилноста и развојот на Косово, да се зголеми ИПА финансирањето наменето за Косово за 40 милиони евра во 2009 година. Уште повеќе, Комисијата планира да префрли 60 милиони евра од поглавјето 1 на буџетот (кои првично беа наменети за макро финансиска помош на Косово), во поглавјето 22, што ќе се имплементира во рамките на ИПА. Овие два износи се провизорно содржани во соодветните ставки од компонентата I за Косово, наведени во табелата.

АЛБАНИЈА						
Транзициона помош и градење на институциите	54.318.790	62.117.756	70.917.079	82.711.421	84.301.650	85.987.683
Меѓугранична соработка	6.681.210	8.582.244	10.282.921	10.488.579	10.698.350	10.912.317
ВКУПНО	61.000.000	70.700.000	81.200.000	93.200.000	95.000.000	96.900.000
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА						
Транзициона помош и градење на институциите	58.136.394	69.854.783	83.892.254	100.688.099	102.681.861	104.700.000
Меѓугранична соработка	3.963.606	4.945.217	5.207.746	5.311.901	5.418.139	5.526.501
ВКУПНО	62.100.000	74.800.000	89.100.000	106.000.000	108.100.000	110.200.000
ЦРНА ГОРА						
Транзициона помош и градење на институциите	27.490.504.	28.112.552	28.632.179	29.238.823	29.843.599	30.446.471
Меѓугранична соработка	3.909.496	4.487.448	4.667.821	4.761.177	4.856.401	4.953.529
ВКУПНО	31.400.000	32.600.000	33.300.000	34.000.000	34.700.000	35.400.000
СРБИЈА						
Транзициона помош и градење на институциите	181.496.352	179.441.314	182.551.643	186.206.679	189.956.810	193.801.948
Меѓугранична соработка	8.203.648	11.458.686	12.248.357	12.493.321	12.743.190	12.998.052
ВКУПНО	189.700.000	190.900.000	194.800.000	198.700.000	202.700.000	206.800.000

Извор: Комуникација од Комисијата до Советот и инструментот на Европскиот парламент за претпристапна помош (ИПА), повеќегодишна индикативна финансиска рамка за 2010-2012, 2008. Износите се во евра, сегашни цени

Врз основа на повеќегодишната индикативна финансиска рамка за секоја земја, во годината N-1 се изготвува **повеќегодишен индикативен плански документ (MIPD)** која ги опфаќа сите релевантни компоненти. Овој документ го утврдува повеќегодишното стратешко опкружување во однос на кои треба да се програмираат износите во MIFF. Исто како и MIFF рамката, и **MIPD документот се утврдува за период од три години, со редовни годишни проценки** со што се одржува стабилен стратешки пристап. MIPD документот **се доставува секоја**

година до Комитетот за ИПА¹⁴ на мислење. Најновиот MIPD го опфаќа периодот 2009-2011 година. Во 2010 година направените проценки за релевантност на MIPD документите резултираа со одлука да не се ревидираат MIPD документите за 2010-2012 година. Наместо тоа беше донесен севкупен MIPD документ за периодот 2010-2012 кој во себе ги содржи и износите за 2012 година.

¹⁴ Комитетот за ИПА се состои од претставници на земјите членки и со него претстава претставник на Комисијата. Тој ѝ помага на Комисијата во нејзината задача да обезбеди координација и усогласеност на помошта која се доделува во рамките на разните компоненти.

Што се однесува до компонентата I - Транзициона помош и градење на институциите, годишните национални програми како и регионалните/ хоризонтални програми (кои сите подетално ги образложуваат главните полиња за интервенција на MIPD) исто така се доставуваат до Комитетот за ИПА на мислење.

Кај компонентата II – Меѓугранична соработка, повеќегодишни меѓугранични програми, и оние за прекугранична соработка на границите со земји членки и оние за прекугранична соработка на границите кај кандидатките/ потенцијалните кандидатки се доставуваат до Комитетот за ИПА на мислење.

Земајќи го во предвид горенаведеното, Комитетот за ИПА ја реализира својата улога да биде Комитет која ги координира сите ИПА компоненти како и да биде комитет кој управува со компонентите Транзициона помош и градење на институциите, и Меѓугранична соработка.

За секоја земја се изготвува по еден MIPD. Изготвувањето на MIPD документите за земјата е задача на соодветниот ELARG¹⁵ тим за таа земја, кој ќе обезбеди сеопфатност и кохерентност. Властите на државата ќе бидат консултирани во однос на нацрт MIPD документот и со нив тесно се соработува во неговото изготвување.

Генералните директорати REGIO¹⁶, EMPL¹⁷ и AGRI¹⁸ ќе дадат

свој придонес за компонентите III, IV и V. Генералниот директорат REGIO исто така ќе придонесе кон компонентата II и тоа најмногу за програмите за прекугранична соработка со земјите членки.

ELARG (за компонентите I и II, заедно со REGIO за прекугранична соработка со земјите членки во рамките на компонентата II) како и REGIO, EMPL и AGRI (за компонентите III, IV и V) ќе побара совет од надлежните генерални директорати и од меѓународните финансиски институции, зависно од потребата, пред да започне формални консултации помеѓу услугите и пред формалното доставување на нацрт MIPD документот до националните власти.

¹⁵ Кратенката ELARG доаѓа од DG Enlargement што претставува Генерален директорат за проширување.

¹⁶ DG REGIO- Генерален директорат за Регионални политики

¹⁷ DG EMPL- Генерален директорат за вработување, социјални прашања и еднакви можности

¹⁸ DG AGRI- Генерален директорат за земјоделство и рурален развој

Клучни играчи – кон кого треба да се насочи лобирањето/ застапувањето:

- Европска комисија: Генерални директорати ELARG, REGIO, EMPL, AGRI
- На ниво на државата: националниот координатор на ИПА, членки на ИПА, национални власти.

Надлежните власти на земјите членки во соодветните земји, меѓународните финансиски

институции, граѓанското општество и другите засегнати чинители треба исто така да бидат консултирани во врска со нацрт MIPD документот и во тој смисол Комисијата треба да настојува да им овозможи доволно време да ги достават своите коментари.

Кога станува збор за формалните консултации, ELARG тимот за земјата ќе го достави нацрт MIPD документот до националниот ИПА координатор (NIPAC) пред да започне консултации (inter service consultations) во рамките на Европската комисија со цел да добие коментари од националните власти. NIPAC ќе има временски рок во кој треба му достави забелешки до ELARG тимот за земјата, а потоа исто така ќе биде и дополнително консултиран (по потреба) за сите измени кои се случиле за време на внатрешните консултации и/ или консултациите со Комитетот за управување со ИПА. Во рамките на овој процес NIPAC ќе треба да ги консултира органите надлежни за управување со компонентите и со идните програми.

Кога ќе се заврши со изготвувањето на нацрт текстот, MIPD документот ќе треба да се достави до помошната група за квалитет (Quality Support Group - DG ELARG) и нејзините препораки да бидат содржани во крајната нацрт верзија.

MIPD документите ќе бидат доставени до Комитетот за управување со ИПА на мислење и истите ќе бидат донесени со поединечни одлуки од страна на Комисијата.

Мониторинг на помошта

Европската комисија врши надзор врз имплементацијата на претпристапните програми и тоа преку своите служби во Генералните директорати за проширување; за регионална политика; за вработување, социјални прашања и еднакви можности; за земјоделство и рурален развој како и преку своите делегации присутни во земјите корисници.

Формирани се заеднички ИПА комитети помеѓу Комисијата и земјите корисници со цел следење на имплементацијата на програмите за финансиска помош. Се изготвуваат извештаи за мониторинг и евалуација при што се преземаат и корективни активности ако е потребно. Дополнителен мониторинг се прави на ниво на сектор и проект.

Евалуација на помошта

Генералниот директорат за проширување врши тековна евалуација на финансиската помош. Генералниот директор обезбедува дека сите согледувања, резултати и препораки од ваквите евалуации се отсликуваат во подобро планирање и имплементација на проекти како и подобро и оптимизирано распределување на ресурсите.

Извештаи во врска со помошта

Во согласност со обврската на Генералниот директорат за проширување да доставува детални информации до Советот на ЕУ и до Европскиот парламент, секоја година се изготвуваат два извештаи. Првиот извештај за „инструментите ФАРЕ, претпристапување, транзиција и КАРДС¹⁹“ се однесува на финансиската помош овозможена од претходните финансиски инструменти со кои управува Генералниот директорат за проширување додека вториот извештај за „имплементацијата на финансиската помош во рамките на ИПА“ се однесува на активностите кои се финансирани од ИПА.

¹⁹ Програмите КАРДС и ФАРЕ се исто така програми на Европската Унија кои пружаа поддршка на земјите од централна и источна Европа во периодот од 1989 до 2006.

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)²⁰.

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 имаат можност да бидат финансирани од најмалку една од партнерските меѓународни финансиски институции,

²⁰ Инвестициона рамка за Западен Балкан, Годишен извештај 2010 год.

- Засега ефектот на максимизирање на финансиите 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 (кратко резиме)

Ова е скратена верзија на студијата изготвена при крајот на 2009 година од страна на Кристина Молнар-Хеѓмеѓи (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 анкетање, кое беше реализирано со прашалници и преку 18 интервјуа. Се користеше и канцелариско 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 (OFK)

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 прибараа и податоци во врска со темата на Национален развоен концепт (OFK). 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.²¹ 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://old.nonprofit.hu/cnny>. 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)

21 Összefogás egy adott ügy mentén – A „Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért”(CNNy) munkacsoport - Kovács Bence, Független Ökológiai Központ; http://trust.easyhosting.hu/hirek/civil_kovacs.doc letöltés: 2009.01.05.

Во согласност со меѓународните норми, втората верзија на Националниот развоен план (NFT II) беше именувана како Национална стратешка референтна рамка (NSRF). Процесот на консултации со јавноста беше координиран од Националната агенција за развој (NDA) која е владино тело, заедно со сите раководни органи.

Оперативни програми (OP)

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.

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.

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 година²². 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: ex-post евалуацијата).

22

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

Најпрвин се започнува со планирање и со претходна (ex-ante) проценка²³ 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 ex-post (последователната) евалуација²⁴ која се прави обично кога периодот ќе заврши.

Врз основа на главната дефиниција за партнерство од членот 11 од Регулативата за структурни фондови²⁵ во текот на сите овие чекори право д бидат дел од програмирањето имаат широк спектар на чинители.

„Учеството на невладините организации во комитетите за

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

24 Ex-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>

25 Сл.весник L 210, 31.07.2006, p. 39

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

мониторинг, комитетите за евалуација и селекција на проекти како и во други одделенија одговорни за предлагање, 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.²⁶

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.

26 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

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 CEE Bankwatch) имаа одредено искуство со мониторинг на ISPA претпристапните фондови како 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 претставник²⁷.

27 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

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 ЕУ²⁸. 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)²⁹; сто и една организација зборуваат за ЕУ фондовите во Бугарија³⁰; коалицијата сега е вклучена во подготовки за следниот програмски период (2014-2020)³¹ и соработува

институции. Таа ќе биде проширена да опфати и невладини организации од други области.

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

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

30 101 организации говорат за европските фондове в Бугарија. All rights reserved©2010, PECSD, Varna. ISBN 978-954-90952-9-6, <http://fesbg.org/node/186> (на бугарски јазик)

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

со неколку други коалиции на невладини организации за да 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 студија³². 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 оценка 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 образложение.

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

32 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)

(автопатот Љулин 3, софискиот аеродром итн.)”³³

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

33 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. 1, http://bankwatch.org/documents/comments_partnership_2007_March_en.pdf

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.”³⁴

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

34 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

распределба на ресурси (човечки и финансиски) за да можат да учествуваат во програмирањето;

- 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)³⁵ 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 NSRF³⁶ 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“.

³⁵ 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.

³⁶ 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 NSFR кој беше испратен за коментари од септември 2005 година, содржеше неприфатлив, едностран, идеолошки, неурамнотезен, 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 NSFR, 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.

Во денешно време, кога државата се стреми кон членство во Европската унија, владата на Албанија работи на прилагодување

на нејзиното еколошко законодавство кон стандардите на ЕУ. Во моментот се врши ревизија на актуелниот Закон за заштита на животната средина и на Законот за проценка на влијанието врз животната средина, како и некои други закони кои се важни за заштитата на животната средина. И покрај добрата волја но и поради немањето на доволно информации предизвикано од немањето мониторинг на сегашната состојба, обидите за транспонирање на европското законодавство во законодавството на Албанија повеќе пати резултираа со едноставно преведување на законите. Овие нови закони се далеку од вистинските потреби и реалноста во Албанија.

И покрај сè, во еколошката законска рамка на Албанија недостасува законот за стратешка проценка на животната средина додека постапката е само генерално спомената во Законот за проценка на влијанието врз животната средина.

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.

Искуства 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

термоцентра која работи со комбинирана употреба на нафта и гас. 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 2011 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.

Невладини 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 невладини 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. Ова доведе до тоа работната група за транспорт да избере приоритети кои не се сосема добри во однос на животната средина (на пример, изградба на патишта и автопатишта) со што развојот на железничкиот превоз уште еднаш беше ставен во сенка.

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 речиси 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 „Кастијун“ 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

комисии 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 Осидек“ од Осидек 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 јавноста³⁷ 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 средина³⁸ и неговите шест подзаконски акти.

Законот за планирањето и градење потенцира дека учеството на јавноста (во врска со урбанистичкото и просторно планирање) се случува преку јавни дискусии што значи дека извештајот за стратешка проценка на влијанието се разгледува истовремено со планот.

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 генетички модифицирани организми.

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

- 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

³⁷ Службен весник на Република Србија бр.120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010

³⁸ Службен весник на Република Србија бр.135/04 и 36/09

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 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 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

Надлежностите за животна средина во Србија се поделени помеѓу државните, регионалните и општинските власти.

Невладините организации во Србија посочија дека, особено на локално ниво, властите немаат доволно капацитет да организираат учество на јавноста на транспарентен и ефикасен начин, и да обезбедат соодветен квалитет на студиите за проценка на влијанието врз животната средина за разни проекти, особено за нови хидроцентрали.

Понатаму, некои невладини организации беа на став дека правењето на проценка на влијанието врз животната средина во фаза на идеен проект наместо во фаза на основен проект претставува пречка за примена на членот 6 од Архуската конвенција и тоа резултира со отсуство на контрола врз имплементацијата на проектот.

Уште од 2004 година кога беше донесен Законот за стратешка проценка на влијанието врз животната средина, невладините организации во Србија бараат процедури за ваква проценка за програмите и плановите од енергетскиот сектор, и тоа за националната стратегија како и за разните планови за инвестиции во енергетскиот сектор (вклучувајќи ги и оние кои произлегуваат од Договорот за основање на енергетска заедница) – со оглед на тоа што Директивата на ЕУ за проценка на влијанието врз животната средина која беше транспонирана во српското законодавство бара да се направи задолжителна проценка на плановите и програмите за инфраструктурни коридори (транспорт, телекомуникациски и енергетски системи). Во основа, процедурата за проценка на влијанието врз животната средина се применува само за просторни и урбанистички планови а дури и за нив невладините организации не се задоволни.

Оваа ситуација се очекува да се промени со измените во Законот за стратешка проценка на влијанието врз животната средина од 2010 година и со подзаконскиот акт (кој уште не е донесен) кои би требало да утврдат листа на планови и програми за кои проценката на влијанието врз животната средина е задолжителна.

Во Србија нема процедури за проценка на влијанието врз животната средина за транспортни коридори финансирани од ЕУ како и за инвестиции во енергетскиот сектор.

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. Српската канцеларија за европски интеграции (Одделение за планирање, програмирање, мониторинг и известување на ЕУ фондовите и развојна помош) предложи постојани механизми за консултации со граѓанското општество, и тоа ги предводи истите. 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.

Во моментот (јуни 2011 година) невладините организации кои се организирани во мрежи околу избраните SEKO организации се поканети да достават коментари во врска со проектите предложени за 2012 година, за нацрт Оперативната програма за економски развој 2012-2013 година и за нацрт Оперативната програма за развој на човечки ресурси 2012 – 2013 година.

Генерално, невладините организации во Србија немаат доволно познавање за процесот на програмирање на ИПА, за важноста од вклучување на граѓанското општество во овој процес и за можностите да се влијание врз финансирањето и следењето на ИПА. Невладините организации и понатаму не се вклучени во комитетите за мониторинг, за управување или за ревизија.

Следни чекори

Инструмент за земјите кои се дел од процесот на проширување

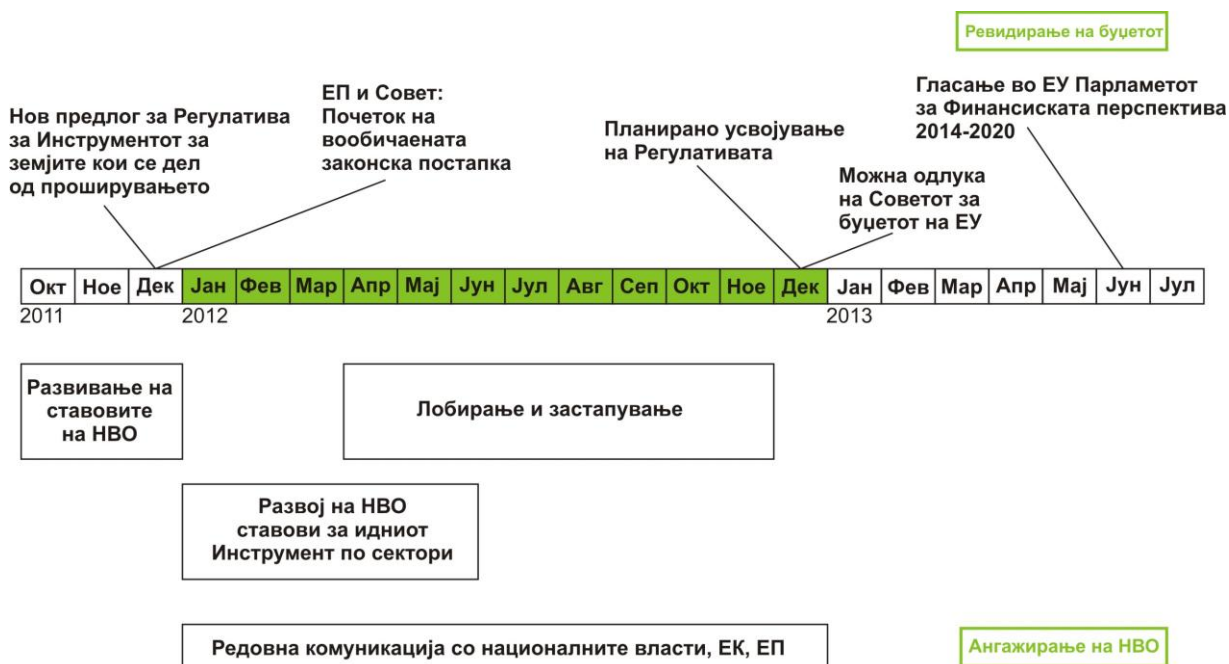
Во новата повеќегодишна финансиска рамка 2014-2020 (MFF) утврдена во комуникацијата од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на региони – Буџет за Европа (прв дел), претпристапната помош спаѓа во рамките на точката 4 – глобална Европа. Во овој инструмент за овој период се доделени 12,5 милијарди евра што претставува незначително зголемување од 11,4 милијарди евра за периодот 2007-2013 година. Овој инструмент нема да се менува со новата финансиска рамка и неговите компоненти ќе останат исти.

Временска рамка

Предлогот за донесување на Регулатива за инструмент за земјите

кои се дел од процесот на проширување ќе биде започнат во есен 2011 година. Оваа Регулатива ќе треба да се донесе до крајот на 2012 година (најверојатно во последното тримесечје од 2012 година).

Одлуките за буџет и за финансиски перспективи ќе следат на крајот од 2012 и во 2013 година. За време на овој период граѓанските организации може да имаат суштинска улога во подобрувањето на инструментот, преку одржување на директна комуникација со надлежните институции, развивање на нивните ставови за иднината на инструментот, лобирања, застапувања и сл. Од суштинско значење е граѓанските организации да се вклучат во овој процес и да придонесуваат кон тоа нивната земја и регионот да имаат подобар инструмент.



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

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

www.ekosvest.org.mk



www.bankwatch.org



Оваа публикација е подготвена од CEE Bankwatch Network и нејзините членки и партнерски организации: MTVSZ- Унгарија, За земјата- Бугарија, СЕРА- Словачка, Зелена Акција- Хрватска, EDEN Center- Албанија, Еко-свест- Македонија и СЕКОР- Србија.

Bankwatch сака да се заблагодари на следните донатори за нивната поддршка на нашата работа: Charles Stewart Mott Foundation, European Climate Foundation, International Visegrad Fund, Oxfam Novib, Sigrid Rausing Trust, VROM- холандското министерство за животна средина и просторно планирање, како и на Европската Унија.