

2013

*Dosadašnji efekti, izazovi i  
mogućnosti za korišćenje fondova  
EU u oblasti poboljšanja statusa i  
socijalne integracije populacije Roma  
i Egipćana u Crnoj Gori*

*Ova publikacija je jedan od rezultata projekta PGF Crna Gora, koji finansira Fondacija za otvoreno društvo iz Budimpešte, a implementiraju CEDEM, NVO Humanitarac i Centar za romske inicijative. Ovaj projekat se realizuje u okviru MtM (Making the most of the EU funds for Roma) programa, koji je usmjeren na unaprjeđenje dostupnosti EU fondova romskim organizacijama i poboljšanje inkluzije Roma u crnogorsko društvo.*

## SADRŽAJ

1. Uvod .....	3
2. Društveno-ekonomski položaj RE populacije u Crnoj Gori .....	3
3. Pretpristupna podrška Evropske unije u Crnoj Gori u periodu 2007-2013 .....	5
4. Ključne zainteresovane strane u procesu korištenja fondova EU za potrebe RE populacije u Crnoj Gori .....	10
5. Efekti korištenja fondova EU za rješavanje problema RE populacije u periodu 2007-2013 ....	11
6. Mogućnosti za korištenje EU fondova tokom finansijske perspektive EU 2014-2020 .....	15
7. Zaključci i preporuke .....	17
8. Metodološke napomene .....	19

## **Uvod**

Geografska pozicija Crne Gore i istorijske prilike s kraja dvadesetog vijeka uslovile su značajna migratorna kretanja koja su rezultirala ozbiljnošću problema sa kojima se danas suočava populacija Roma i Egipćana (RE) u crnogorskom društvu. Prema dostupnim podacima iz popisa stanovništva, domaćinstva i stanova u Crnoj Gori iz 2011. godine<sup>1</sup>, ukupan broj stanovnika u Crnoj Gori je 620.029. Kada je u pitanju broj stanovnika romske nacionalnosti, 6251 lice (1,01 % od ukupnog stanovništva) se izjasnilo da pripada romskoj nacionalnosti. Populacija Egipćana broji 2054 lica, odnosno 0,33 % od ukupnog stanovništva, dok romskim kao maternjim jezikom govori 5169 lica. Za razliku od drugih manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica, koji su uključeni u savremene tokove crnogorskog društva, Romi i Egipćani predstavljaju najugroženiju nacionalnu zajednicu u Crnoj Gori. Nepovoljan socio – ekonomski položaj, nizak stepen obrazovanja, neadekvatni stambeni uslovi, visok procenat nezaposlenosti, kao i društvena neprihvaćenost kombinovana sa opšte prisutnim stereotipima i predrasudama, dodatno otežavaju položaj ove populacije u crnogorskom društvu. Imajući u vidu ratna dešavanja na području Zapadnog Balkana s kraja dvadesetog vijeka, dolazak značajnog broja raseljenih lica romske i egipćanske nacionalnosti dodatno je pogoršao ukupni društveni i ekonomski položaj ove populacije.

### **1. Društveno-ekonomski položaj RE populacije u Crnoj Gori**

Nacionalne politike u ovoj oblasti u prethodnom periodu se nijesu pokazale dovoljno efikasnim instrumentom rješavanja problema sa kojima se RE populacija suočava. Ovo dodatno potvrđuje i činjenica da Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori za period 2102-2016, jasno ukazuje da *„i dalje najveći broj pripadnika romske i egipćanske zajednice živi u uslovima ekstremnog siromaštva i veoma lošeg standarda, posebno u zdravstveno - higijenskom smislu, veliki broj ne posjeduje lična dokumenta, nema zdravstveno i socijalno osiguranje,*

---

<sup>1</sup> Izvor MONSTAT

*izuzetno je lošeg obrazovanja. Značajan broj ne poznaje službeni jezik, a mali broj ima završeno osnovno obrazovanje, sa veoma ograničenim mogućnostima da stekne više obrazovanje od osnovnog. Većina je nezaposlena, a zaposleni obavljaju najmanje kvalifikovane i plaćene poslove ili minimalne zarade obezbjeđuju obavljanjem samoukih vještina i zanata, što ih dovodi u krajnje nezavidan i nekonkurentan položaj na tržištu rada.<sup>2</sup>*

Sa druge strane, evropske integracije, kao jedno od konstitucionalnih opredjeljenja Crne Gore i njen najvažniji spoljnopolitički prioritet, uslovile su potrebu da se rješavanju ovog problema pristupi na mnogo ozbiljniji i konstruktivniji način. Jedan od efikasnih načina da se ovaj problem riješi na održiv način predstavlja i korišćenje EU fondova za finansiranje projekata od značaja za unaprjeđenje kvaliteta života RE populacije. Značaj korišćenja EU fondova u ovoj oblasti, kao i spremnost Evropske unije da izdvoji novac u ove svrhe, potvrđuje i Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji<sup>3</sup>, u kojem se, kao jedna od sedam ključnih preporuka, navodi  *sprovođenje propisa i politika zaštite od diskriminacije u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima, garantovanje pravnog statusa raseljenim licima, posebno Romima, Aškalima i Egipćanima, i poštovanje njihovih prava. Ovo će uključiti i usvajanje i sprovođenje održive strategije za zatvaranje kampa Konik*. U narednom periodu, potrebno je mobilisati sve raspoložive resurse i kapacitete na nacionalnom nivou kako bi se stvorili neophodni preduslovi za održivo korišćenje EU fondova (prvenstveno Instrumenta za pretpristupnu podršku IPA) na nivou vladinog i nevladinog sektora. Da bi se ovaj cilj ispunio, potrebno je uložiti značajne napore na planu stvaranja neophodnih preduslova za efikasno korišćenje EU fondova, primarno kroz razvoj institucionalnih struktura zaduženih za implementaciju projekata koji se finansiraju iz fondova EU u Crnoj Gori, ali i na jačanju saradnje nevladinog sektora i pomenutih struktura.

Dodatna potvrda neophodnosti korišćenja sredstava EU fondova u ove svrhe predstavlja i konstatacija, sadržana u *Strategiji za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2102-*

---

<sup>2</sup> Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2102-2016, zvanični dokument Vlade Crne Gore

<sup>3</sup> Brussels, 9.11. 2010, COM(2010) 670

2016 . da su do sada preduzete mjere i aktivnosti u cilju unaprijeđenja položaja Roma i Egipćana rezultirale veoma značajnim, ali ne i dovoljno pozitivnim promjenama. Iako su postignuti određeni rezultati u primjeni Akcionog plana Dekade inkluzije Roma u Crnoj Gori i Strategije za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2008 - 2012, očekivani pomaci u pogledu poboljšanja ukupnog položaja romske i egipćanske zajednice kao kolektiviteta su izostali.

### **3. Pretpristupna podrška Evropske unije u Crnoj Gori u periodu 2007-2013.**

Instrument pretpristupne podrške (Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA) predstavlja sveobuhvatni nastavak podrške državama u procesu pristupanja EU, nastao objedinjavanjem prethodnih instrumenata podrške EU (CARDS, PHARE, ISPA, SAPARD, Instrument for Turkey). Tokom finansijske perspektive EU 2007-2013, pretpristupna podrška je strukturirana na način koji omogućava pružanje podrške u oblastima koje su od ključne važnosti za uspješan proces evropskih integracija i podijeljena je na pet komponenti: I komponenta (Podrška tranziciji i izgradnja institucionalnih kapaciteta); II komponenta (Prekogranična saradnja); III komponenta (Regionalni razvoj); IV komponenta (Razvoj ljudskih resursa) i V komponenta (Poljoprivreda i ruralni razvoj). Pored značajne podrške koju Crna Gora dobija na nacionalnom nivou, Evropska unija finansira i Višekorisnički instrument pretpristupne podrške (*Multibeneficiary IPA – MB IPA*). Posredstvom ovog instrumenta, finansiraju se važni regionalni projekti koji tretiraju zajedničke potrebe država Zapadnog Balkana i Turske u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

Crna Gora je za period finansijske perspektive EU 2007-2013, kroz podršku EU na nacionalnom nivou, dobila ukupno 236.625.200 €<sup>4</sup>. Većina ovih sredstava (166.703.056 €) je opredijeljena za projekte I komponente, dok je za projekte II komponente izdvojeno 30.065.037 €. Činjenica da je većina sredstava utrošena za I i II komponentu uslovljena je pravilom da je Crna Gora, kao država sa statusom potencijalnog kandidata za članstvo u EU (do decembra 2010. godine), mogla koristiti sredstva samo kroz ove dvije komponente. Sticanjem statusa kandidata za

---

<sup>4</sup> Izvor: Revised Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2012-2013; COM(2011) 641 final

članstvo u EU, Crna Gora je stekla pravo da koristi i sredstva iz III, IV i V komponente za koje je izdvojeno 23.200.000 € (komponenta III); 5.757.077€ (komponenta IV); i 10.900.000 € (komponenta V). Ipak, za operativno korišćenje sredstava iz komponenti III, IV i V dodatni preduslov predstavlja i decentralizacija sistema upravljanja sredstvima iz fondova EU u Crnoj Gori (uspostavljanje tzv. DIS-a).

Nezavisno od sredstava koja Crna Gora dobija kroz nacionalni instrument IPA, Evropska komisija programira i sprovodi regionalne projekte kroz instrument MB IPA. Budžet MB IPA-e je zajednički za sve države Zapadnog Balkana i Turske i višestruko prevazilazi iznose podrške na nacionalnom nivou. Za period 2007-2013, za projekte višekorisničkog programa izdvojeno je 1.159.559.317 €. Važno je naglasiti da su ovi projekti regionalni i da tretiraju zajedničke potrebe svih država Zapadnog Balkana i Turske u procesu pristupanja EU.

Iz dijela posebnih alokacija I komponente nacionalne IPA-e i MB IPA-e, kao i posredstvom sredstava Evropskog instrumenta za razvoj demokratije i ljudskih prava (*European Instrument for Democracy and Human Rights – EIDHR*), u prethodnom periodu su finansirani projekti podrške civilnom društvu u Crnoj Gori. Značajan izvor finansiranja za organizacije civilnog društva su i projekti u okviru prekograničnih i transnacionalnih programa koji se sprovode kroz II komponentu IPA-e.

Planiranje utroška sredstava pretpristupne podrške na nacionalnom nivou vrši Vlada Crne Gore, u saradnji s Evropskom komisijom i Delegacijom Evropske unije u Crnoj Gori. Cjelokupan proces definisanja namjene utroška sredstava, generisanja projektnih ideja i formulacije projektnih predloga, predstavlja početni dio projektnog ciklusa koji nazivamo *programiranjem*. Programiranje sredstava I komponente vrše nadležna resorna ministarstva uz podršku kancelarije Nacionalnog IPA koordinatora i Evropske komisije. Sredstva podrške su uglavnom programirana na godišnjem nivou uz objedinjavanje projekata u godišnje programe. *Programiranje II komponente* je temeljno različito od programiranja I komponente, jer se

sredstva dodijeljuju za pojedinačne projekte manje vrijednosti u okviru poziva za dostavljanje projekata za svaki prekogranični program.

Programiranje I komponente na nacionalnom nivou se u principu obavlja unaprijed i završeno je zaključno sa 2013. godinom. To znači da je utrošak svih raspoloživih sredstava već planiran kroz konkretne projekte. Dodatna sredstva za jačanje institucionalnih kapaciteta biće dostupna tek kroz alokaciju za 2014. godinu. Programiranje II komponente za bilateralne prekogranične programe je u toku i ono će se sprovesti posredstvom poziva za dostavljanje projekata.

Programiranje III i IV komponente je slično programiranju sredstava strukturnih fondova EU. U Crnoj Gori su za sredstva dodijeljenja za 2012. i 2013. godinu, izrađeni operativni programi<sup>5</sup> i Strateški okvir usklađenosti koje je odobrila Evropska komisija. Implementacija ovih programa će početi nakon decentralizacije sistema upravljanja za ove dvije komponente.

Posebnu šansu za projekte iz oblasti inkluzije RE populacije pruža IV komponenta, u okviru koje je predviđeno sprovođenje grant šema za podršku zapošljavanju i socijalnoj inkluziji pripadnika ranjivih grupa i teže zapošljivih kategorija. Naime, Operativnim programom za IV komponentu predviđena je finansijska podrška EU u iznosu od 5.583.000 €, dok će nacionalno kofinansiranje iznositi 985.235 €. To u ukupnom čini sredstva podrške od 6.568.235 €. Opšti cilj Operativnog programa za IV komponentu je promovisanje održivog razvoja ljudskih resursa modernizacijom i razvojem sistema obrazovanja, obuke i istraživanja u Crnoj Gori, u skladu s politikama i standardima EU, sa posebnim fokusom na zapošljavanje mladih. Raspodjeljena sredstava u okviru IV komponente koristiće se za realizaciju projekata koji predstavljaju šansu za dodatno unaprjeđenje položaja RE populacije i to posebno u okviru sljedećih prioriternih oblasti i mjera:

- Osa prioriteta 1: Efikasne i inkluzivne mjere aktivne politike zapošljavanja
  - Mjera 1.1: Podrška sprovođenju najdjelotvornijih mjera tržišta rada za kvalitet radne snage i zapošljavanje.

---

<sup>5</sup> Dostupni na sajtu Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija



- Osa prioriteta 2: Unaprjeđenje znanja, vještina i kompetencija za zapošljivost i konkurentnost
  - Mjera 2.1: Podrška unaprjeđenju uslova za razvoj kvalifikacija u stručnom obrazovanju i osposobljavanju;
  - Mjera 2.2: Podrška unaprjeđenju inovativnih kapaciteta visokog obrazovanja, istraživanja i privrede.
- Osa prioriteta 3: Unaprjeđenje socijalne inkluzije
  - Mjera 3.1. Podrška većem pristupu tržištu rada licima sa invaliditetom i pripadnicima RE populacije.

Sredstva pretpristupne podrške EU u Crnoj Gori se troše u skladu s pravilima *centralizovanog sistema upravljanja*. To znači da sve procedure ugovaranja i plaćanja po osnovu projekata vrši Evropska komisija posredstvom Delegacije EU u Crnoj Gori. U toku je proces *decentralizacije sistema upravljanja* za svih pet komponenti. Proces decentralizacije podrazumijeva postepeno jačanje kapaciteta crnogorskih institucija i usvajanje propisanih procedura za samostalno upravljanje sredstvima podrške, uz prethodnu (*ex ante*) kontrolu Evropske komisije. Decentralizovani sistem upravljanja podrazumijeva i posebnu institucionalnu strukturu koja se uspostavlja u skladu sa pravilima definisanim regulativom Evropske unije za sprovođenje IPA-e.

Pored podrške koju EU pruža kroz navedene instrumente, Crna Gora trenutno učestvuje u pet programa Evropske unije:

**1) Sedmi okvirni program za istraživanje i razvoj (FP7)** povezuje sve ključne inicijative EU u oblasti istraživanja i razvoja. Program pruža podršku u četiri ključne tematske oblasti: Saradnja, Ideje, Ljudi i Kapaciteti. Za svaku od navedenih oblasti postoji poseban program u skladu s glavnim oblastima istraživačke politike EU. Crna Gora učestvuje u programu FP7 od 2008. godine. Ministarstvo nauke je nadležno za sprovođenje aktivnosti u okviru ovog programa.

- 2)** Kroz **Okvirni program za konkurentnost i inovacije – preduzetništvo i inovacije (CIP-EIP)**, Evropska unija podržava inovacije i razvoj malih i srednjih preduzeća (MSP) posebno u oblastima investicija u inovacije, saradnje MSP, eko-inovacija i promocije preduzetničke i inovativne kulture. Crna Gora učestvuje u programu CIP-EIP od 2008. Za sprovođenje aktivnosti u okviru programa CIP-EIP, nadležno je Ministarstvo ekonomije.
- 3)** Cilj **Okvirnog programa za konkurentnost i inovacije – podrška ICT politikama (CIP-ICT-PSP)** je podrška inovacijama i konkurentnosti kroz široku primjenu i poboljšan kvalitet korišćenja informacionih tehnologija od strane stanovništva i malih i srednjih preduzeća. Crna Gora učestvuje u CIP-ICT-PSP program od 2011. godine. Za aktivnosti u okviru programa CIP-ICT-PSP, nadležno je Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije.
- 4)** Svrha **Programa KULTURA** je unaprjeđenje kulturne saradnje zemalja koje koriste ovaj program. Crna Gora učestvuje u programu Kulture od 2010. godine, a za implementaciju aktivnosti u okviru ovog programa je nadležno Ministarstvo kulture.
- 5)** **Program CARINE** podržava carinske administracije zemalja kandidata i potencijalnih kandidata i pruža podršku za saradnju u borbi protiv carinskih prevara i kriminala. Crna Gora učestvuje u programu Carine od 2011. godine. Za aktivnosti u okviru programa Carine, nadležno je Ministarstvo finansija, odnosno Uprava carina Crne Gore.
- 6)** **Evropa za građane** predstavlja program EU čiji je cilj promocija koncepta „aktivnog evropskog građanstva" i pružanje podrške uključivanju građana u procese evropskih integracija. Program podržava jačanje evropskog identiteta zasnovanog na zajedničkim vrijednostima; razvijanje osjećaja pripadnosti EU; unapređivanje zajedničkog razumijevanja i tolerancije između evropskih građana, uz razvoj međukulturalnog dijaloga. Program je posebno usmjeren na razmjenu iskustava o pitanjima od važnosti za upoznavanje sa načinom života građana EU.
- 7)** **Program cjeloživotnog učenja** je usmjeren na podršku u oblasti obrazovanja, posebno kada je u pitanju cjeloživotno učenje, bez obzira na starosnu dob. U okviru ovog programa, postoji i *transverzalni program* koji podržava posebne potprograme podrške u nastojanjima da se ostvare najbolji rezultati, kao i program *Jean Monnet*, koji je namijenjen isključivo

univerzitetima, a ima za cilj produblјivanje znanja o evropskim integracijama kroz nastavu, istraţivanja i debate o pitanjima Evropske unije.

#### **4. Ključne zainteresovane strane u procesu korišćenja fondova EU za potrebe RE populacije u Crnoj Gori**

Sa ciljem što kvalitetnijeg korišćenja sredstava EU za potrebe unaprjeđenja položaja RE populacije u Crnoj Gori, veoma je vaţno imati jasan pregled svih strana koje su uključene u ovaj proces. Pored institucionalne strukture koja je oformljena u ove svrhe, vaţno je istaći i ulogu romskog i neromskog nevladinog sektora, udruţenja i pojedinaca. Sljedeće ključne strane uključene u korišćenje sredstava EU u Crnoj Gori su:

- a) Kancelarija Nacionalnog IPA koordinatora (NIPAK)** predstavlja dio Generalnog direktorata za koordinaciju programa pomoći EU pri Ministarstvu vanjskih poslova i evropskih integracija (MVPEI). Ključne nadleţnosti kancelarije se ogledaju u održavanju bliskih veza između korisnika sredstava fondova EU i Evropske komisije, koordinaciji programiranja sredstava IPA i monitoringu projekata čije je sprovođenje u toku. Imajući u vidu da je kancelarija NIPAK-a ključni nadleţni dio institucionalne strukture za decentralizovano upravljanje u dijelu programiranja sredstava podrške EU, bliska saradnja potencijalnih korisnika sredstava sa kancelarijom je od ključnog značaja za pravovremeno strateško planiranje i programiranje podrške.
  
- b) Resorna ministarstva** koja predstavljaju potencijalne korisnike sredstava za jačanje institucionalnih kapaciteta u oblasti poboljšanja položaja RE populacije su Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava (Odjeljenje za unapređenje i zaštitu prava RE populacije). Međutim, administrativni kapaciteti resornih ministarstava su i dalje nedovoljni za suočavanje sa izazovom programiranja podrške EU, posebno u svijetlu novina koje donosi novi finansijski okvir IPA II. U okviru ovih

ministarstava, imenovani su **visoki programski službenici** (Senior Programming Officers – SPO) koji su zaduženi za komunikaciju s potencijalnim korisnicima sredstava sa jedne i NIPAK-om s druge strane.

**c) Operativnu strukturu** za IV komponentu IPA-e u Crnoj Gori čine: Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo prosvjete i Ministarstvo nauke. Operativna struktura je zadužena za sprovođenje operativnog programa i za održavanje veza sa potencijalnim korisnicima sredstava podrške u oblasti razvoja ljudskih resursa (institucijama, nevladinim organizacijama, udruženjima, sindikatima, pojedincima). Kvalitetna saradnja operativne strukture sa potencijalnim korisnicima sredstava i kancelarijom NIPAK-a, od ključnog je značaja za korišćenje sredstava u okviru mjera koje mogu biti od koristi za unaprjeđenje položaja RE populacije.

**d) RE nevladine organizacije, udruženja i pojedinci** predstavljaju najznačajniji faktor uspješne apsorpcije sredstava podrške EU u narednom periodu. U tom smislu, relativno ograničeni kapaciteti ovih subjekata u pogledu pripreme projekata, mogu dovesti u pitanje efikasno privlačenje i upravljanje EU fondovima. Jačanje svijesti pojedinaca, udruženja i nevladinih organizacija o značaju podrške EU i konkretnim benefitima koje ona donosi, uz konstantno jačanje kapaciteta i intenziviranje aktivnosti u oblasti obrazovanja, predstavljaju ključne prioritete u ovoj oblasti za naredni period.

## **5. Efekti korišćenja fondova EU za rješavanje problema RE populacije u periodu 2007-2013.**

Prema zvaničnim podacima, dostupnim u bazi podataka projekata koje finasira EU u Crnoj Gori<sup>6</sup>, za sprovođenje projekata u oblasti ekonomske i socijalne integracije RE populacije, EU je dodijelila ukupno **9.373.028 €** na ime bespovratne finansijske podrške. Korisnici ovih projekata

---

<sup>6</sup> Dostupna na web sajtu Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori

su obezbijedili ukupno **1.081.946€** na ime kofinansiranja, što čini projekte ukupne vrijednosti **10.454.974€**. Podaci se odnose na javni i civilni sektor, a podaci o pojedinačnim projektima su prikazani u sljedećoj tabeli:

**Tabela 1: Projekti EU finansirani na nacionalnom nivou**

Program podrške	Naziv projekta	Korisnik	Budžet EU (€)	Kofinansiranje(€)	Ukupan budžet (€)
IPA 2008	Podrška izbjeglicama i interno raseljenim licima u Crnoj Gori	Zavod za zbrinjavanje izbjeglica, Ministarstvo rada i socijalnog staranja	1.500.000	70.268	1.570.268
IPA 2011	Iznalaženje održivih rješenja za interno raseljena lica i stanovnike kampa Konik	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	2.500.000	500.000	3.000.000
IPA 2010	Reforma socijalne i dječije zaštite: Unaprjeđenje socijalne inkluzije	Ministarstvo prosvjete i sporta, Ministarstvo rada i socijalnog staranja	2.923.000	335.000	3.258.000
IPA 2013	Iznalaženje održivih rješenja za interno raseljena lica i stanovnike kampa Konik II faza	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	1.000.000	112.000	1.112.000
IPA 2012	Doprinos Regionalnom programu stambenog zbrinjavanja – Sarajevski proces	Direktan doprinos programu	1.000.000	-	1.000.000
IPA 2007 CSS <sup>7</sup>	Izazovi inkluzije Roma u obrazovni sistem – CHERI	Pedagoški centar Crne Gore	122.166	23.270	145.436
IPA 2007 CSS	Međusektorska inicijativa za preventive bolesti i specijalno obrazovanje za raseljene Rome u kampu Konik	Crveni krst Crne Gore	199.722	27.235	226.957
IPA 2009	Povećanje učešća Udruženja interno raseljenih lica u razvoju sektorskih javnih politika	NVO Kosmet, NVO – Savez udruženja raseljenih, izbjeglih i prognanih osoba u Crnoj Gori	98.140	11.026	109.166

<sup>7</sup> Civil Society Support

EIDHR 2009	NE milostinji, DA borbi za ostvarenje ljudskih prava REA djece sa smetnjama u razvoju	NVO Humanitarac	30.000	3.147	33.147
<b>TOTAL</b>			<b>9.373.028</b>	<b>1.081.946</b>	<b>10.454.974</b>

Osim projekata iz programa IPA 2012 i 2013. godinu za koje proces ugovaranja još nije počeo, te projekata iz programa IPA 2011, čije ugovaranje je tek u početnoj fazi, ugovaranje i utrošak sredstava dodijeljenih ostalim projektima je većim dijelom završeno. Upoređujući opise projekta koje je usvojila i objavila Evropska komisija i izvještaje o evaluacijama koje takođe sprovodi Evropska komisija, kada su u pitanju projekti na nacionalnom nivou može se primijetiti sljedeće:

- Iako su projekti podrške EU bili krajnje potrebni u oblasti integracije RE populacije, konkretni efekti ovih projekata na krajnje korisnike u većini slučajeva izostaju;
- Prilikom definisanja projektnih ideja i razvoja opisa projekata projektni rezultati se često precjenjuju, pa uz ograničena finansijska sredstva često nijesu realno dostižni;
- U programiranje i sprovođenje projekata je potrebno uključiti veći broj posrednika koji imaju razvijen senzibilitet za pitanja RE populacije (RE nevladine organizacije, udruženja ili pojedince, odnosno ne-romske NVO koje se bave inkluzijom RE populacije);
- Veza projekata sa strateškim dokumentima na nacionalnom i EU nivou često nije dobro definisana, što dovodi do trošenja sredstava za aktivnosti koje ne dovode do ostvarenja strateških ciljeva definisanih u ovim dokumentima;
- Realni problemi domicilne RE populacije su bili prilično zanemareni prilikom strateškog planiranja pretpristupne podrške, što je u krajnjem dovelo do ograničavanja mogućnosti za korištenje podrške;
- Informisanost krajnjih korisnika o dostupnosti EU fondova često nije bila blagovremena i dovoljna za pravovremenu pripremu projekata;
- Realan uticaj utroška ovih sredstava i krajnji efekat na životni standard RE populacije generalno nije na nivou očekivanog, što otvara pitanje planiranja daljih aktivnosti u ovoj oblasti.

Pored podrške u oblasti integracije RE populacije koju EU dodjeljuje na nacionalnom nivou, značajna sredstva se izdvajaju za sprovođenje regionalnih projekata kroz višekorisnički IPA program. Projekte višekorisničkog programa IPA priprema centralizovano Evropska komisija, koja je zadužena i za ugovaranje i trošenje sredstava. Tako je u periodu od 2007 - 2012, u oblasti politike RE integracije, finansirano pet regionalnih projekata ukupne vrijednosti 9.600.000 €<sup>8</sup>.

**Tabela 2:** Projekti EU finansirani na regionalnom nivou

Program	Naziv projekta	EU budžet
MB IPA 2008	Regionalni program za povratak izbjeglica na zapadnom Balkanu	1.000.000
MB IPA 2008	Podrška za registraciju pripadnika marginalizovanih grupa	1.000.000
MB IPA 2009	Regionalni program za povratak izbjeglica i obezbjeđivanje trajnih rješenja za izbjeglice i interno raseljena lica na zapadnom Balkanu	1.000.000
MB IPA 2010	Regionalna inicijativa za integraciju Roma	3.000.000
MB IPA 2010	Unaprijeđenje ljudskih prava i zaštita manjina na Zapadnom Balkanu	3.600.000
	<b>UKUPNO</b>	<b>9.600.000</b>

I pored činjenice da je značajan iznos sredstava opredijeljen za regionalne projekte, krajnji efekti ovih projekata u Crnoj Gori nisu dovoljno vidljivi. Budući da se aktivnosti u okviru ovih projekata sprovode na regionalnom nivou, crnogorske institucije često nijesu na pravi način uključene u njihovo planiranje i realizaciju. Ukoliko pak jesu, onda te iste institucije ne uključuju u dovoljnoj mjeri ostale zainteresovane strane na nacionalnom nivou. Sistem izvještavanja o implementaciji regionalnih projekata se svodi na polugodišnje izvještaje Evropske komisije koji

<sup>8</sup> Podaci preuzeti sa zvaničnog sajta Evropske komisije [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/multi-beneficiary-programme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/multi-beneficiary-programme/index_en.htm)

često nijesu dovoljni za praćenje efekata sprovedenih aktivnosti. Očigledno je da se u narednom periodu sprovođenje regionalnih projekata mora značajno unaprijediti, kako sa aspekta aktivnosti koje sprovodi Evropska komisija, tako i sa strane uključenosti Crne Gore u sprovođenje ovih projekata.

Sve navedeno ukazuje da je u narednom periodu potrebno na održiv način planirati sveobuhvatne aktivnosti kako bi se sredstva iz EU fondova koja će biti dostupna u narednom periodu (prvenstveno kroz instrument IPA II i ostale instrumente EU koji će biti dostupni Crnoj Gori) usmjerila na rješavanje realno postojećih problema u oblasti integracije RE populacije. Saradnja svih zainteresovanih strana biće od presudne važnosti za uspjeh ovog procesa, posebno imajući u vidu da će upravljanje EU fondovima u dogledno vrijeme postati dio nadležnosti crnogorskih institucija.

## **6. Mogućnosti za korištenje EU fondova tokom finansijske perspektive**

### **EU 2014-2020.**

Imajući u vidu pozitivne efekte pretprijetne podrške EU na države korisnice u periodu 2007-2013, Evropska komisija je odlučila da nastavi s pružanjem podrške i tokom finansijske perspektive 2014-2020, kroz Instrument pretprijetne podrške II (IPA II). Evropska komisija je uobličila predlog *Regulative za Evropski Savjet i Evropski Parlament o Instrumentu pretprijetne podrške za period 2014-2020 (IPA II)*<sup>9</sup>. Principi za korištenje IPA II instrumenta će biti bitno različiti u odnosu na prethodnu finansijsku perspektivu. Počevši od pravne osnove preko najavljenih pravila za korištenje, pa do samog procesa programiranja podrške, IPA II donosi značajne novine. Naime, programiranje IPA-e II će se zasnivati na višegodišnjem pristupu s fokusom na pripremu kvalitetnih sektorskih dokumenata koji će se koristiti kao osnov za izradu godišnjih ili višegodišnjih nacionalnih programa. Dokumenti kojima će detaljnije biti definisana pravna i tehnička osnova za korištenje IPA-e II su još uvijek u procesu izrade i očekuje se da će

---

<sup>9</sup> Brussels, 7.12.2011, COM(2011) 838 final 2011/0404 (COD)



biti usvojeni od strane nadležnih institucija EU početkom 2014. godine. Evropska komisija je dostavila državama korisnicama pretpristupne podrške smjernice za početak procesa izrade strateških dokumenata neophodnih za proces programiranja, kao i osnovna uputstva za programiranje uz primjenu sektorskog pristupa. U Crnoj Gori će programiranje pretpristupne podrške za 2014. godinu, teći paralelno sa izradom strateških programskih dokumenata u okviru IPA-e II, što će dodatno obavezati sve zainteresovane strane da se na vrijeme uključe u strateško planiranje podrške.

Dosadašnje **komponente** podrške su zamijenjene **oblastima podrške** kako bi se osigurala veća povezanost podrške cjelokupnog instrumenta IPA II kako slijedi:

- 1. Proces tranzicije i jačanje kapaciteta;*
- 2. Regionalni razvoj;*
- 3. Zapošljavanje, socijalna politika i razvoj ljudskih resursa;*
- 4. Poljoprivreda i ruralni razvoj;*
- 5. Regionalna i teritorijalna saradnja.*

U nacrtu Opšte regulative za Ipu II (IPA II Regulation) u članu 2. navedeno je da će podrška, između ostalog, biti usmjerena na sljedeće specifične ciljeve (koji mogu biti dobra osnova za korišćenje podrške politici inkluzije RE populacije), a u skladu s individualnim potrebama svake države korisnice i njenim programom proširenja:

- Jačanje demokratskih institucija i vladavina prava;
- Promocija i zaštita ljudskih prava i fundamentalnih sloboda, unaprjeđenje poštovanja prava manjina, promocija rodne ravnopravnosti, antidiskriminacije i slobode štampe, kao i promocija dobrosusjedskih odnosa;
- Razvoj civilnog društva i socijalnog dijaloga;
- Mjere pomirenja, izgradnje mira i unaprjeđenja povjerenja;
- Socijalna i ekonomska inkluzija, naročito inkluzija manjina i ranjivih grupa.

Evropska komisija još uvijek nije usvojila sva dokumenta iz oblasti pravne osnove za IPA-u II iz kojih bi se moglo zaključiti kako će izgledati tehnički detalji sprovođenja podrške. Imajući u vidu dinamiku pristupanja Evropskoj uniji, realno je očekivati da će Crna Gora u narednom sedmogodišnjem periodu biti korisnica IPA II instrumenta, bez korišćenja strukturnih fondova i kohezionog fonda, na čije korišćenje će imati pravo tek nakon sticanja punopravnog članstva u EU. Iz procesa planiranja budžeta EU za period 2014-2020. na nivou Evropskog savjeta i Evropskog parlamenta može se indikativno zaključiti da će iznos podrške državama u procesu pristupanja ostati na približno istom nivou, što bi za Crnu Goru značilo oko 35 miliona € godišnje, uz dodatno učešće u regionalnim programima podrške i programima EU.

Mogućnosti za korišćenje podrške kroz IPA II za podršku RE populaciji u Crnoj Gori velikim dijelom će zavisiti od pravovremenog strateškog planiranja podrške na nacionalnom nivou. U ovom trenutku najvažnije je na što efikasniji način odgovoriti zahtjevima u pogledu strateškog planiranja podrške kroz izradu Nacionalnog strateškog dokumenta (Country Strategy Paper - CSP) koji će definisati sektore i prioritete na nacionalnom nivou koji će biti podržani kroz IPA-u II. Tokom finansijske perspektive 2014 – 2020, EU će podržati samo one sektorske prioritete koji budu definisani u CSP. Treba napomenuti da ovaj dokument usvaja Evropska komisija i da su njegove izmjene moguće tek na polovini programskog perioda, tj. sredinom 2017, što dodatno obavezuje sve aktere u njegovoj izradi da pažljivo planiraju prioritete. Zbog toga je uključivanje svih zainteresovanih strana u oblasti socijalne inkluzije RE populacije u široki konsultativni proces na nacionalnom nivou, izuzetno važno za stvaranje kvalitetnog osnova za korišćenje sredstava IPA II za podršku RE populaciji u narednom periodu.

## **7. Zaključci i preporuke**

Kao država sa ustavno proklamovanim pravom na jednakost svih njenih građana, Crna Gora će u narednom periodu morati da uloži posebne napore na planu rješavanja problema RE populacije i njihovog uključivanja u društvene i ekonomske tokove. Imajući u vidu da je Crna Gora na samom početku pristupnih pregovora sa EU, pitanje efikasnog i održivog rješavanja

problema RE populacije biće jedan od ključnih preduslova za napredak u poglavljima 19 – *Socijalna politika i zapošljavanje*, 23 – *Pravosuđe i temeljna prava* i 24 – *Pravda, sloboda i bezbjednost*. Budući da je implementacija evropskog zakonodavstva u oblasti socijalne inkluzije izuzetno zahtjevna, te da kao takva iziskuje značajna finansijska sredstva, EU fondovi mogu umnogome olakšati rješavanje ovog pitanja. Na osnovu naučenih lekcija iz prethodnog perioda i projekcija mogućnosti koje se nude u narednom periodu, može se zaključiti sljedeće:

- Fondovi EU su dobra prilika za finansiranje projekata u oblasti zbrinjavanja i inkluzije RE populacije;
- Projekti koji su finansirani u prethodnom periodu još uvijek nijesu pružili očekivane rezultate, što je posljedica neadekvatnog strateškog planiranja podrške i nerealne projekcije rezultata;
- Da bi se sredstva fondova EU u ovoj oblasti iskoristila u većoj mjeri, u narednom periodu je potrebno uključiti sve potencijalno zainteresovane strane (pojedince, udruženja, romske NVO, državne institucije) u jedinstven proces, sa jasno planiranim nivoom podrške koji se želi ostvariti,
- Kapaciteti ključnih aktera u procesu pripreme i upravljanja projektima su na veoma niskom nivou. U tom smislu, stalno jačanje kapaciteta u oblasti pripreme projekata i upravljanja projektnim ciklusom predstavlja ključni prioritet;
- Evidentan je nedostatak zrelih projektnih ideja i pripremljenih opisa projekata u ovoj oblasti. Identifikacija projekata i njihova priprema je veoma važan preduslov za veći stepen apsorpcije sredstava;
- Kreiranje svojevrsne baze spremnih projekata bi bilo jako korisno, što pokazuju i primjeri dobre prakse država iz okruženja. Spremni projekti umnogome povećavaju šanse za apsorpciju sredstava iz različitih vidova izvora finansiranja, uključujući i EU fondove;
- Važno je imati u vidu da je proces apsorpcije sredstava EU za potrebe RE populacije opšte inkluzivan proces koji zahtijeva kvalitetnu saradnju zainteresovanih strana. Ovaj proces zahtijeva neformalniju i bližu saradnju institucija i nevladinog sektora;

- Projekti tehničke podrške u početnoj fazi korišćenja podrške kroz IPA II instrument bili bi veoma korisni za razvoj kapaciteta u oblasti pripreme i kandidovanja projekata za finansiranje;
- Uključivanje nevladinog sektora u konsultativni proces planiranja podrške kroz IPA II na nacionalnom i regionalnom nivou je od presudne važnosti za stvaranje dobre strateške osnove za apsorpciju sredstava;
- Pravovremena informisanost o mogućnostima koje se nude posredstvom fondova EU je preduslov pravovremene pripreme projekata i korišćenja svih šansi za njihovo finansiranje;
- Uključivanje lokalnih samouprava u cjelokupan proces i dobra saradnja sa NVO sektorom su veoma važni faktori rješavanja konkretnih problema RE populacije na lokalnom nivou;
- Razmjena stečenog iskustva i naučenih lekcija u procesu dosadašnjeg korišćenja EU podrške, predstavlja dobar mehanizam za unaprjeđenje efikasnosti korišćenje EU fondova u narednom periodu.

## **8. Metodološke napomene**

Uz korišćene izvore podataka, ova studija, u metodološkom smislu, predstavlja sintezu dosadašnjeg iskustva i podataka dobijenih terenskim radom. Podaci su prikupljeni sa zvaničnih sajtova Vlade Crne Gore, Evropske komisije i Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Izvori korišćenih citata i podataka vezanih za projekte obuhvaćene ovom studijom, naznačeni su u fusnotama.