

Izvještaj



Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

Heidrun Ferrari i Samia Laiquat Ali Khan





Suto Orizari, promatrač iz makedonske organizacije Inicijativa za socijalne promjene (Initiative for Social Change - InSoC), intervjuira pripadnika romske zajednice u Makedoniji u okviru istraživanja *DecadeWatch-a*. Projekt *DecadeWatch* je inicijativa u okviru koje romski aktivisti ocjenjuju napredak u provedbi Desetljeća za uključivanje Roma (2005. – 2015.). Fotografija je snimljena 2010. godine, obilježavajući sredinu provedbe projekta.

Ljatifa Sikovska, DW monitor, InSoC

Zahvale

Minority Rights Group International (MRG) zahvaljuje na potpori Charles Stewart Mott fondaciji i Odjelu za međunarodni razvitak (DfID), Ujedinjeno Kraljevstvo. Autorice zahvaljuju anonimnim recenzentima koji su pružili korisne komentare i prijedloge na prethodne, odnosno radne verzije ovoga izvještaja. Dodatno istraživanje o Kosovu proveo je Lars Burema. Odgovorna urednica: Joanna Hoare. Koordinator produkcije: Kristen Harrison. Urednica: Sophie Richmond. Prijelom teksta: Kavita Graphics.

Autori

Heidrun Ferrari konzultantica je u oblastima programskog razvoja i evaluacije. Specijalizira se na području rada bilateralnih i multilateralnih donatora, uključujući Europsku uniju. U središtu zanimanja su joj pitanja socijalne uključenosti, ljudskih prava i jačanja organizacija građanskog društva, naročito žena i manjina. Radila je za mnoge međunarodne i nevladine organizacije, uglavnom na području država zapadnog Balkana, ali i u državama Afrike, Azije, Bliskog istoka i središnje Azije. U razdoblju 2004. – 2005. bila je voditeljica MRG-ijevog programa u jugoistočnoj Europi. Magistrirala je sociologiju na Sveučilištu Heildeberg te javnu upravu na Njemačkom sveučilištu upravnih znanosti Speyer.

Samia Liaquat Ali Khan radi u razvojnom sektoru i sektoru ljudskih prava od 1993. Ima više od osam godina radnog iskustva na višim rukovodećim mjestima u Ujedinjenom Kraljevstvu i inozemstvu. Tijekom vremena bila je odgovorna za različite aspekte planiranja, provođenja, rukovođenja i praćenja, odnosno vrednovanja programa na nacionalnoj, regionalnoj i globalnoj razini. Radila je i na zagovaranju specifičnih ljudskih prava i razvojnih tema na nacionalnim i regionalnim, odnosno međunarodnim skupovima. Obavljala je široki opseg poslova s nacionalnim organizacijama i lokalnim udrugama, vladama te regionalnim organizacijama diljem istočne Afrike, jugoistočne Europe i južne Azije. Samia je osnovala i uspješno vodi pakistansku dobrotvornu ustanovu za unaprjeđenje zdravlja i socijalne skrbi za

djecu Pakistana. Također, blisko je surađivala i radila sa drugom „All Pakistan Women's Association" (APWA) i upraviteljica je APWA - Ujedinjeno Kraljevstvo. U srpnju 2009. Samia je osnovala neovisnu konzultantsku agenciju „DevelopmentSense", koja je usredotočena na inovacije u razvoju, odgovornost u praksi i rukovođenje učinkovitim partnerstvima u cilju ostvarivanja održivih poboljšanja u životima ljudi pogođenih siromaštvom i sukobima.

NVO partneri u izradi izvještaja

- Independent, Bosna i Hercegovina
- Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć, Hrvatska
- Dokumentacijski centar Roma i Aškalija, Kosovo
- Romska demokratska razvojna udruga Sonce, Makedonija
- UNO Libertask, Crna Gora
- Romski ženski centar Bibija, Srbija

Minority Rights Group International

Minority Rights Group International (MRG) je nevladina organizacija (NVO) koja radi kako bi osigurala prava etničkih, vjerskih i jezičnih manjina i starosjedilačkih naroda širom svijeta te promicala suradnju i razumijevanje između zajednica. Naše su aktivnosti usmjerene na međunarodno zagovaranje, obuku, izdavaštvo i informiranje. Rukovođeni smo potrebama koje iskazuju organizacije članice naše svjetske partnerske mreže, i koje zastupaju manjine i starosjedilačke narode.

MRG radi s više od 150 organizacija u gotovo 50 država. Naše Upravno vijeće, koje se sastaje dva puta godišnje, čine članovi iz 10 različitih zemalja. MRG ima konzultativni status pri Ekonomskom i socijalnom vijeću Ujedinjenih naroda (ECOSOC) i status promatrača pri Afričkoj komisiji za ljudska i prava naroda. MRG je registriran kao humanitarna organizacija i kao društvo sa ograničenom odgovornošću prema engleskom zakonu. Kao humanitarna organizacija MRG je registriran pod brojem 282305, a kao društvo sa ograničenom odgovornošću. pod brojem 1544957.

© Minority Rights Group International 2008

Sva prava pridržana

Izvorni naziv publikacije: "EU Financial Assistance to the Western Balkans: a minority-focused review of CARDS and IPA"

Prijevod i obrada teksta:

Jelena Josić i Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć - Vukovar

Izdavač:

Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar

Fra. Antuna Tomaševića 32, 32 000 Vukovar

Republika Hrvatska

Tel./fax: +385 32 413 319; 413 317

Email: center-za-mir@vk.t-com.hr

www.center4peace.org

Za izdavača:

Ankica Mikić, predsjednica Centra za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć

Tiskano u Republici Hrvatskoj, prosinca 2010.

Materijale iz ove publikacije dozvoljeno je umnožavati kao nastavni materijal te u druge nekomercijalne svrhe. Niti jedan dio ove publikacije ni u kom obliku ne smije se umnožavati u komercijalne svrhe bez prethodnog odobrenja imatelja autorskog prava. Za dodatne informacije molimo kontaktirati MRG. Kataloški CIP broj ove publikacije dostupan je u Britanskoj knjižnici (the British Library). ISBN 978 1 907919 03 9. **Objavljeno u listopadu 2010. Prijelom teksta** Kavita Graphics. Tiskano u Ujedinjenom Kraljevstvu. MRG je objavio "**Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive**" kao doprinos javnom razumijevanju pitanja koja su predmetom ove publikacije. Tekst i stajališta autora ne predstavljaju nužno u svakom detalju i u svim aspektima zajedničko stajalište MRG-a.

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

Heidrun Ferrari i Samia Laiquat Ali Khan

Sadržaj

Kratice	2.
Sažetak	4.
Uvod	5.
Metodologija	6.
Uloga CARDS-a u potpori manjinskim pravima	8.
Instrument pretpristupne pomoći (IPA)	15.
Relevantnost i učinkovitost IPA-e u odnosu na manjinska prava: sudjelovanje	17.
Relevantnost i učinkovitost IPA-e u odnosu na manjinska prava: obrazovanje	21.
Relevantnost i učinkovitost IPA-e u odnosu na manjinska prava: zapošljavanje	24.
Uključenost manjina u ciklus programskog planiranja IPA-e	27.
Zaključci	31.
Preporuke	32.
Bilješke	34.

Kratice

BiH	Bosna i Hercegovina
CARDS	Pomoć (Europske) Zajednice za razvitak, obnovu i stabilizaciju / Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization
CEDAW	Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena / Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CERD	Odbor Ujedinjenih naroda za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije
CRC	Konvencija o pravima djeteta / Convention on the Rights of the Child
CSP	Strateški dokument Europske komisije za (određenu) državu / Country Strategy Paper
DEI	Uprava za europske integracije / Directorate for European Integration
DG	Opća uprava / Directorate General
DIS	Decentralizirani provedbeni sustav / Decentralized implementation system
EAR	Europska agencija za obnovu / European Agency for Reconstruction
ECHO	Ured Europske komisije za humanitarna pitanja / European Commission Humanitarian Office
ECHR	Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda / European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
ESF	Europski socijalni fond / European Social Fund
EU	Europska unija / European Union
FCNM	Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina/ Framework Convention for the Protection of National Minorities
HRD	Razvoj ljudskih resursa / Human Resources Development
HZZ	Hrvatski zavod za zapošljavanje
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima / International Covenant on Civil and Political Rights
ICERD	Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije / International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
ICESCR	Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima / International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
IDP	Interno raseljena osoba / Internally Displaced Person
ILO	Međunarodna organizacija rada / International Labour Organization
IPA	Instrument prepristupne pomoći / Instrument for Pre-accession Assistance
JAP	Zajednička procjena prioriteta politike zapošljavanja / Joint Assessment of Employment Policy Priorities
JIM	Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju / Joint Memorandum on Social Inclusion
MIPD	Višegodišnji indikativni planski dokument / Multi-Annual Indicative Planning Document
MRG	Minority Rights Group International
NVO	Nevladina organizacija
OCD	Organizacija civilnog društva
OP	Višegodišnji operativni programi / Multi-Annual Operational Programmes
OSCE	Organizacija za europsku sigurnost i suradnju / Organization for Security and Cooperation in Europe
RSP	Regionalni strateški dokument / Regional Strategic Paper
SAA	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju / Stabilization and Association Agreement
SAP	Proces stabilizacije i pridruživanja / Stabilization and Association process
SEE	Jugoistočna Europa / South-East Europe
SMEs	Malo i srednje poduzetništvo / Small and medium enterprises
SWAP	Široki sektorski pristup / Sector-wide approach
TASCO	Tehnička pomoć organizacijama civilnog društva / Technical Assistance for Civil Society Organizations
UDHR	Opća deklaracija o ljudskim pravima / Universal Declaration on Human Rights
UN	Ujedinjeni narodi/ United Nations

UNDM	Deklaracija Ujedinjenih naroda o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama / UN Declaration on Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities
UNDRD	Deklaracija Ujedinjenih naroda o pravu na razvoj / UN Declaration on the Right to Development
UNESCO	Organizacija Ujedinjenih naroda za obrazovanje, znanost i kulturu / UN Educational, Scientific and Cultural Organization
UZPNM	Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina

Sažetak

Početak 1990.-tih Europska unija (EU) je postala najveći donator zemljama zapadnog Balkana – Albaniji, Bosni i Hercegovini (BiH), Hrvatskoj, Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji te Kosovu (u okvirima Rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1244). Dodatno, uz pružanje financijske pomoći, EU vrši i znatan utjecaj na pravno, političko i socijalno ozračje u tim državama. Osnovno je usmjerenje tog angažmana EU u regiji bilo osigurati političku i ekonomsku stabilizaciju te konsolidaciju demokracije i civilnog društva. Potreba za naglašavanjem potreba i prioriteta manjinskih skupina još je u ranoj fazi angažmana EU identificirana kao ključna komponenta procesa osiguravanja dugoročne demokratske stabilizacije.

Nadovezujući se na ranije objavljeni MRG-ijev izvještaj „*Poticanje promjena? Manjine jugoistočne Europe u izvještajima EU o napretku*“, ova studija procjenjuje, iz manjinske perspektive, ključne razvojne programe putem kojih je EU bila ili jest angažirana u regiji - Pomoć (Europske) Zajednice za razvitak, obnovu i stabilizaciju – CARDS program (provodio se u razdoblju 2002. – 2006.) i Instrument pretprijetne pomoći – IPA program. Oslanjajući se na političke i programske dokumente, kao i na materijale koje su na lokalnim radionicama i putem intervjua sa predstavnicima manjinskih nevladinih organizacija prikupile MRG-ijeve partnerske organizacije iz regije, ovaj izvještaj razmatra u kojoj mjeri pitanja uključivanja i zaštite manjina čine dio trenutačne strategije i programiranja IPA-e, s posebnom pozornošću na pitanja sudjelovanja u javnom životu, pristupa obrazovanju te pristupa zapošljavanju.

Međutim, kako to ova studija pokazuje, unatoč opredijeljenosti EU, ni CARDS niti IPA razvojni program nisu polučili uspjeh u dosljednom naglašavanju manjinske problematike, kao ni u pružanju pomoći OCD-ima koje zastupaju manjinske interese. U tom smislu, ovaj izvještaj naročito upućuje na nedostatak konzultacija s manjinskim OCD-ima tijekom razvoja strategija i programa, na mali broj manjinskih OCD-a koje su bile izabrane da provedu opće sektorske (radije nego manjinski orijentirane) projekte, te na manjak resursa manjinskih OCD-a da odgovore na specifične zahtjeve navedene u pozivima za dostavu projektnih prijedloga, a što se uglavnom odnosilo na nedovoljno poznavanje jezika i visinu raspoloživih novčanih sredstava. Također, jasno je da ni CARDS niti (u dosadašnjem razdoblju) IPA nisu imali značajan, odnosno pozitivan utjecaj na živote marginaliziranih manjinskih skupina u regiji. Tome u prilog govore i nalazi ove studije, u okviru koje je razmotreno nekoliko projekata za koje se pokazalo da su dugoročno neodrživi ili da njima nisu postignuti planirani rezultati poput, na

primjer, povećanog pristupa zapošljavanju među mladim Romima.

Preporuke uključuju:

Europskoj komisiji

- Osigurati da u godišnjim izvješćima EU za praćenje i procjenu napretka država kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja u procesu pristupanja EU (izvještaji o napretku) bude pružena detaljna, dubinska analiza stanja manjina u navedenim državama, kao i dosljedno pratiti stanje sudjelovanja i zastupljenosti manjina u političkim i javnim tijelima te pristupa manjina obrazovanju i zapošljavanju.
- Za potrebe programiranja IPA, u svojim općim upravama angažirati specijaliste za manjinska pitanja, pitanja ravnopravnosti spolova i pitanja socijalnog uključivanja. Preporuke specijalista trebaju biti razmatrane i na razini strateškog planiranja i na razini programiranja.
- Uključiti specifične manjinske pokazatelje, osnovice i mjerila u sve odgovarajuće IPA projekte.

Državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama za članstvo u EU

- Osigurati izgradnju resursa nacionalnih statističkih zavoda za sistematično prikupljanje podataka razdijeljenih po etničkoj pripadnosti i spolu u svim ključnim sektorima.
- U različitim fazama planiranja svih programa, uz puno i aktivno sudjelovanje manjina, provoditi procjenu stanja i potreba manjina te osigurati da one budu uključene u relevantne programske dokumente.

Državama članicama EU

U svjetlu Pariške deklaracije te opredjeljenja Europske komisije za učinkovitost programa pomoći i povećanje napora za primjenu širokih sektorskih pristupa (SWAP), države članice EU, koje su bilateralni donatori, trebaju igrati ključnu ulogu u poticanju učinkovitijeg naglašavanja manjina i njihovih potreba u planiranju i programiranju IPA pomoći, kako u Briselu tako i putem donatorskih koordinacijskih mehanizama unutar države.

Uvod

Početak 1990.-tih Europska unija (EU) je postala najveći donator zemljama zapadnog Balkana – Albaniji, Bosni i Hercegovini (BiH), Hrvatskoj, Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji te Kosovu (u okvirima Rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1244).¹ Dodatno, uz pružanje financijske pomoći, EU vrši i znatan utjecaj na pravno, političko i socijalno ozračje u tim državama, imajući u vidu želju svih država regije da u konačnici postanu članice EU. U početku se veći dio te pomoći odnosio na onu humanitarne naravi, imajući u vidu da su navedene države iskusile te izišle iz razdoblja sukoba koji su dominirali regijom tijekom 1990.-tih. Međutim, od sredine 1990.-tih donatorski su prioriteti EU izmijenjeni kako bi, uz daljnju usmjerenost na post-konfliktna pitanja, poput potrebe za obnovom infrastrukture te reintegracijom izbjeglica, raseljenih osoba i bivših vojnika u zajednicu, obuhvatili političku i ekonomsku stabilizaciju te konsolidaciju demokracije i civilnog društva. Potreba za naglašavanjem potreba i prioriteta manjinskih skupina još je u ranoj fazi prepoznata kao ključna komponenta procesa osiguravanja dugoročne demokratske stabilizacije. Međutim, kako to ova studija pokazuje, unatoč opredijeljenosti niti jedan od najvažnijih razvojnih programa EU u regiji - Pomoć (Europske) Zajednice za razvitak, obnovu i stabilizaciju – CARDS program (provodio se u razdoblju 2002. – 2006.) i Instrument pretpristupne pomoći – IPA program - nisu polučili uspjeh u dosljednom naglašavanju manjinske problematike, kao ni u pružanju pomoći OCD-ima koje zastupaju manjinske interese.² Također, niti za jedan o tih programa se ne može reći da su imali značajan, odnosno pozitivan utjecaj na živote marginaliziranih manjinskih skupina u regiji.

Ova studija pruža ocjenu IPA programa iz manjinske perspektive, kao i lekcije naučene tijekom provedbe programa CARDS, koji je prethodio IPA-i. Cilj joj je procijeniti u kojoj su mjeri pitanja uključivanja i zaštite manjina bila uključena u sadašnju strategiju i programiranje IPA-e. Pri određivanju pojma „manjina” koristimo uobičajenu MRG-ijevu definiciju koja glasi: „etničke, nacionalne, vjerske, jezične ili kulturne skupine koje su u nepovoljnijem položaju i koje su brojčano manje u odnosu na ostatak stanovništva te koje iskazuju želju za očuvanjem i razvojem svojih identiteta”.³ Pojam manjinske uključenosti se, za potrebe ove studije, odnosi na sudjelovanje manjinskih predstavnika ili organizacija u planiranju, provedbi, praćenju i vrednovanju programa koje je financirala EU u okviru CARDS-a i IPA-e. Zaštita manjina odnosi se na zaštitu njihovih političkih,

socijalnih i ekonomskih prava, kao i na osiguravanje jednakosti i zaštitu od diskriminacije. Ovaj se izvještaj usko nadovezuje na ranije objavljeni MRG-ijev izvještaj „Poticanje promjena? Manjine jugoistočne Europe u izvještajima EU o napretku”⁴, i to iz razloga što su oba izvještaja usredotočena na tematska područja sudjelovanja manjina u javnom životu, pristupa manjina obrazovanju te manjinskog pristupa zapošljavanju.

Države uključene u ovu studiju su: BiH, Hrvatska, Makedonija, Crna Gora, Srbija i Kosovo (u okvirima Rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1244). MRG je godinama održavao kontakte sa OCD-ima u navedenim državama, a neke su od tih partnerskih organizacija⁵ sudjelovale u prikupljanju informacija o IPA-i i CARDS-u od vladinih institucija, ureda Europske komisije u državama te od manjinskih zajednica i organizacija sa područja država u kojima djeluju. Autori su razmotrili te informacije, ali, između ostalih, istražili i informacije iz dokumenata koje su prikupili od MRG te sa web-stranica Europske komisije i Europske agencije za obnovu (EAR). Pri izradi ove studije autori su koristili i materijale sa radionica i iz intervjua, koje su sa predstavnicima manjinskih OCD-a organizirale i provele partnerske organizacije. Studija je provedena u razdoblju između svibnja i kolovoza 2010.

U dijelu izvještaja koji slijedi predstavljen je okvir za provedbu vrednovanja, kao i ograničenja koja su postojala pri izradi studije. Nakon toga, slijedi pregled CARDS-a kao financijskog instrumenta te predstavljanje njegove uloge u pružanju potpore manjinskim pravima, uključujući i izabrane studije slučajeva. Zatim se, nakon CARDS-a, pozornost usmjerava na IPA-ine strateške dokumente i programiranje, uključujući detaljnu procjenu IPA-inih strategija i programiranja u odnosu na tri pitanja od značaja za manjine: sudjelovanje, pristup obrazovanju i pristup zapošljavanju. Dio posvećen planiranju i provedbi IPA-e osvrće se na pitanja u kojoj su mjeri manjine u mogućnosti utjecati, odnosno dati svoj doprinos planiranju IPA-e; zatim, u kojoj mjeri manjine mogu, kao korisnici programa ili ugovorna strana, doprinijeti provedbi IPA-e; te kako su pitanja od interesa za manjine naglašena u izradi, odnosno u oblikovanju projekata. Studija završava zaključcima i preporukama Europskoj uniji, nacionalnim vladama i civilnom sektoru. Zaključci i preporuke ukazuju na pitanja koja su nužna da bi se osiguralo uključivanje

manjina i njihova zaštita, što predstavlja ključne stavke za demokratsku stabilizaciju na prostoru zapadnog Balkana.

Metodologija

spola) putem državnih popisa stanovništva ili na drugi način; i/ili na prikupljanja podataka na lokalnim

Ova se studija temelji na primarnom i sekundarnom istraživanju, provedenim tijekom ljeta 2010. MRG-ijeve partnerske organizacije bile su aktivne u dostavljanju autorima informacija i relevantnog materijala o uključenosti manjinskih OCD-a u programiranju CARDS-a i IPA-e. Partnerske OCD-e su, kako bi usporedile manjinska mišljenja i stavove o utjecaju CARDS-a na pojedine manjinske skupine, održale i lokalne radionice te rasprave u okviru fokus-grupa. Autori su, zatim, koristili te primarne i sekundarne izvore podataka za vrednovanje CARDS i IPA programa iz perspektive manjinskih prava, pažljivo koristeći pokazatelje za ocjenu uključenosti pitanja od interesa za manjine u različitim fazama projektnog ciklusa – planiranju, provedbi i ocjenjivanju.

CARDS

Sljedeći je set kriterija i pokazatelja, u smislu određivanja utjecaja programiranja CARDS programa na manjinsko stanovništvo u državama uključenim u ovu studiju, prihvaćen kao relevantan za ocjenu ciljeva vrednovanja:

Unutarnji (interni) pokazatelji:

- razina konzultacija s manjinskim OCD-ima u izradi i oblikovanju godišnjih programa, u strateškom ocjenjivanju te izradi i oblikovanju strateških dokumenta za određenu državu (CSP), u provedbi programa; i
- raspoloživa unutarnja ekspertiza o pitanjima manjinskih prava u okviru delegacije Europske komisije u državi i u okviru nacionalne vlade.

Vanjski (eksterni) pokazatelji:

- političko sudjelovanje manjina na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini;
- pristup manjina zapošljavanju (osiguravanje manjinskog zapošljavanja u javnom i privatnom sektoru) i ekonomsko sudjelovanje; i
- razina tiskanih i elektroničkih medija raspoloživih na manjinskim jezicima (broj novinskih izdanja, magazina, televizijskih kanala ili programa na državnim televizijskim kanalima).

Raspoloživost, odnosno dostupnost podataka razdijeljenih po relevantnim kriterijima

- razina prikupljanja podataka razdijeljenih po relevantnim kriterijima (kriteriji etničke pripadnosti i

razinama, putem određivanja projektnih mjerila za praćenje napretka u uključivanju manjina, njihovoj zaštiti te smanjivanju razine rasizma i ksenofobije među većinskim stanovništvom.

Svaka je partnerska organizacija bila zadužena dostaviti popis projekata provedenih u okviru CARDS-a, a autori su za potrebe analize izabrali jedan. Inicijalni se odabir projekta temeljio na dva osnovna kriterija: (a) projekti su radije trebali biti sektorski nego specifični manjinski, i (b) projekti su trebali biti povezani s najmanje jednom od tri tematske cjeline (sudjelovanje, obrazovanje, zapošljavanje). Međutim, zbog različitih ograničenja, samo je jedan projekt odabran za provođenje cjelovite analize, dok su se tri preostala koristili kao primjeri.⁶ Ti su projekti, zajedno s informacijama koje su partneri prikupili od ostalih dionika na radionicama i putem intervjua (posvećenim razmatranju CARDS-a u općim crtama), bili osnova za izradu pregleda, odnosno iznošenje ocjena u poglavlju koje se odnosi na CARDS.

IPA

Imajuću u vidu da se IPA sastoji od velikog broja i vrlo složenih programskih komponenti, ova se studija usredotočuje na dvije od pet specifičnih komponenti koje su najznačajnije za manjine:

- *Komponenta I* – Tranzicijska pomoć i izgradnja institucija, koja je bila otvorena za sve države potencijalne kandidatkinje; i
- *Komponenta IV* – Razvoj ljudskih resursa, koja je bila otvorena za države kandidatkinje, uključujući Hrvatsku i Makedoniju.

Na temelju tri ciljana tematska područja – sudjelovanje, zapošljavanje i obrazovanje – specifični cilj ove studije za potrebe istraživanja komponente I je razmotriti i ustanoviti na koji su način u obzir uzimana pitanja manjinskih prava i manjinskih interesa. Na strateškoj razini, to je učinjeno sistematičnim analiziranjem *višegodišnjih indikativnih planskih dokumenata (MIPD)* za razdoblja 2007. – 2009., 2008. – 2010. i 2009. – 2011. Na programskoj razini, odabrani sažetci projekata⁷ pokazuju

na koji su način manjine ciljane specifičnim intervencijama ili na koji su način interesi koje su iskazale manjine naglašeni u širim sektorskim projektima. Nadalje, za potrebe istraživanja komponente IV dodatno

6

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

okvire ove studije. Zaključno, analiza uključenosti manjina u ciklus programiranja IPA-e temelji se na rezultatima radionica i intervjua s manjinskim dionicima koje su, početkom ljeta 2010., proveli MRG-ijevi partneri. Dodatno, analiza uključuje objašnjenja i primjere specifičnih pokazatelja uspjeha od značaja za manjine, kao i mjerila za naglašavanje manjinskih interesa.

OGRANIČENJA

Autori i partneri iskusili su određene poteškoće u prikupljanju podataka, a nemogućnost pristupanja

su razmotreni *višegodišnji operativni programi (OP) i razvoj ljudskih resursa (HRD) za Hrvatsku i Makedoniju*. Važno je napomenuti da ova studija ne procjenjuje stvarnu provedbu tih projekata, odnosno da ta procjena nadilazi

značajnim dokumentima CARDS programa bila je osnovna zapreka provedbi studije. Nužno je spomenuti izuzetne poteškoće u pristupu i pribavljanju programskih dokumenata CARDS programa, poput projektnih prijedloga, konačnih izvještaja te budžeta. Iz tog su razloga autori bili prinuđeni oslanjati se na evaluacijsku dokumentaciju projekta ili na konačne izvještaje OCD-a. U nekim slučajevima, ali ne u svim, delegacije EU su odbile zahtjeve partnera za projektom dokumentacijom zbog povjerljivosti te su ih upućivale da organizacije koje su provodile projekte, i koje bi mogle imati tražene informacije, ne mogu biti kontaktirane.

Uloga CARDS-a u potpori manjinskim pravima

Financijska pomoć EU državama zapadnog Balkana započela je ranih 1990.-tih i od tada je EU najveći donator u cijeloj regiji. Tijekom prvog dijela desetljeća 1990.-tih većina se te pomoći, kao odgovor na sukobe i post-konfliktnu situaciju, odnosila na humanitarnu pomoć, a pružana je putem Ureda Europske komisije za humanitarna pitanja (ECHO). Sistematičniji pristup za usmjeravanje pomoći BiH, Hrvatskoj, tadašnjoj Saveznoj Republici Jugoslaviji (Srbija i Crna Gora) i Makedoniji usvojen je i počeo se primjenjivati od 1996.⁸ Od tada, pomoć EU je pružana ne samo s ciljem podrške post-konfliktnoj obnovi infrastrukture te reintegraciji izbjeglica, raseljenih osoba i bivših vojnika, već i da bi podržala konsolidaciju demokracije i civilnog društva. Slijedom toga je, kao sveobuhvatan pristup državama jugoistočne Europe, uključujući zapadni Balkan, 1999. stvoren Proces stabilizacije i pridruživanja (SAP). SAP je postavio političke i ekonomske uvjete za unaprjeđivanje odnosa sa EU⁹ i odnosio se na Albaniju, BiH, Hrvatsku, Makedoniju te Srbiju i Crnu Goru. 2000. godine, kao osnovni financijski instrument SAP-a, uspostavljen je CARDS program, koji je bio usredotočen na „izgrađivanje instrumentalnog, pravnog, ekonomskog i socijalnog okvira usmjerenog na vrijednosti i modele koje je uredila EU”.¹⁰

CARDS program imao je četiri osnovna cilja:

- obnovu, demokratsku stabilizaciju, pomirenje i povratak izbjeglica;
- institucionalni i zakonodavni razvoj, uključujući usklađivanje sa pravnim propisima i pristupima EU, kako bi ojačao demokraciju i vladavinu prava, ljudska prava, civilno društvo i medije te operacionalizirao ekonomiju temeljenu na slobodnom tržištu;
- održivi ekonomski i socijalni razvoj, uključujući strukturalne reforme; i
- promicanje bližih odnosa i regionalne suradnje između država obuhvaćenih SAP-om, uključujući i suradnju tih država sa EU i državama kandidatkinjama iz središnje Europe.

Većinom aktivnosti koje su provedene u okviru CARDS-a u Makedoniji, Srbiji, Crnoj Gori i na Kosovu upravljao je EAR, dok je za rukovođenje CARDS-ovim projektima u BiH i Hrvatskoj bila odgovorna EU.

CARDS-ova strategija predstavljala je značajan proboj, odnosno preokret u smislu promicanja manjinskih prava. CARDS je istaknuo ulogu manjina u

procesu osiguravanja dugoročne demokratske stabilizacije, specifično prepoznajući ljudska i manjinska

prava kao suštinske elemente te stabilizacije. U Regionalnoj strategiji CARDS-a za razdoblje 2002. – 2006. navedeno je da je: „proces demokratske stabilizacije daleko od završetka i da *odnos prema manjinama* leži u srcu tog problema”.¹¹ Stoga, zaštita manjina je prepoznata kao srednjoročni izazov koji treba isticati i na nacionalnoj i na regionalnoj razini. Nadalje, zaštita manjina, poštovanje kulturne, jezične i vjerske raznolikosti, kao i borba protiv rasizma i ksenofobije prepoznati su kao naročiti prioriteti za promicanje demokratske stabilizacije.

Proračun programa CARDS za razdoblje 2002. – 2006. bio je 4.65 milijardi €. Regionalni strateški dokument (RSP) za isto razdoblje bio je razvijen, potpomognut i rukovođen strateškim dokumentima Europske komisije za pojedinu državu, odnosno pet dokumenata, po jednim za svaku od država koje su tada bile uključene u SAP.

Regionalna strategija za razdoblje 2002. – 2006.

Regionalna strategija CARDS-a za razdoblje 2002. – 2006. uzela je u obzir manjinska pitanja i potrebu za isticanjem interesa manjinskog stanovništva jer se smatralo da bi se nerazmatranjem tih pitanja ostavilo prostora mogućnostima izbijanja novih sukoba. Područjima uz državne granice posvećena je posebna pozornost. Naime, u tim područjima živi brojno manjinsko stanovništvo, često u većem siromaštvu u odnosu na ono većinsko. Mnogi su pripadnici tih zajednica ostali nezadovoljni post-konfliktnim sporazumima i rješenjima. I uloga manjina u demokratskoj stabilizaciji smatrana je vrlo značajnom, naročito u smislu osiguravanja suradnje između manjinskih i većinskih zajednica. U ovom je strateškom dokumentu zaključeno da rasizam i ksenofobija prema manjinama još uvijek prevladavaju u regiji; da manjinske skupine vjeruju da njihovi politički zahtjevi nisu mogli i neće biti zadovoljeni u okviru demokratskih procesa; te da postoji hitna potreba za razmatranjem potreba izbjeglica i interno raseljenih osoba (IDP). U Regionalnoj strategiji CARDS-a vrlo je izravno navedeno da se „dugoročno rješenje neće biti ostvarivo dok se ne

raspravi pitanje postojanja rasizma u cjelokupnom stanovništvu i uspostave mostovi između većinskih i manjinskih skupina".¹²

8

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

pripadnicima većinskih zajednica također je istaknuta.

Navedeno je da niti jedna od država nije uspjela izgraditi učinkovito civilno društvo ili ostvariti raznovrsnost medijskog prostora, a jedna od ključnih poruka strateškog dokumenta nacionalnim vladama bila je da se fokusiraju na pružanje potpore razvoju tih kritičnih elemenata društva.¹³

Strategija provedbe CARDS-a temeljila se na dva suštinska elementa:

- koordinaciji i skladnom djelovanju između Europske komisije, bilateralnih i multilateralnih donatora, međunarodnih institucija i nacionalnih vlada; i
- vlasništvu država nad svim CARDS-ovim programima, kako bi ih učinile relevantnima i učinkovitima.

Konzultacije su priorizirane i u vezi strateškog razvoja i vezano za provedbu programa, a spominju sudjelovanje svih dionika:

*„Te rasprave uključuju ne samo nacionalne koordinate za pružanje pomoći, već i resorna ministarstva i potencijalne korisnike, međunarodne financijske institucije te interese nevladinog sektora.“*¹⁴

Međutim, dok RSP pruža dovoljno podatka o ostvarivanju koordinacije i skladnog djelovanja između Europske komisije, nacionalnih vlada, međunarodnih financijskih institucija i donatora, ostaje uglavnom tiha po pitanju specifičnih procesa potrebnih za osiguranje konzultacija s korisnicima i nevladinim sektorom.

CARDS-ovi strateški dokumenti za države

CARDS-ovi strateški dokumenti za svaku od država, za razdoblje 2002. – 2006., podupiru preporuke iz RSP vezano za manjinsku situaciju. Na primjer, u CSP-u za Srbiju i Crnu Goru se navodi sljedeće:

*„Manjine, uključujući romsku, suočavaju se s diskriminacijom i njihova temeljna prava se još uvijek ne poštuju u cijelosti. Međuetničko nasilje još je uvijek naglašeno na Kosovu. Pravo na povratak izbjeglica i raseljenih osoba nije osigurano na cijelom teritoriju Savezne Republike Jugoslavije (SRJ), a izbjeglice često pate od diskriminacije u poštovanju njihovih građanskih, socijalnih i političkih prava. Rodna diskriminacija je još uvijek pitanje koje zahtjeva pozornost.“*¹⁵

U CSP-u se navodi i da će „razmatranje manjinske, rodne i socijalne ranjivosti biti uključeno u glavne tokove svih programa pomoći Europske komisije“. U drugim se dijelovima dokumenta kao jedno od područja u središtu zanimanja Višegodišnjeg indikativnog planskog dokumenta za Srbiju (2002. – 2004.) navodi „Socijalni razvoj i civilno društvo“, u okviru kojeg su sredstva u

Uloga civilnog društva i neovisnih medija u davanju doprinosa demokratskoj stabilizaciji i pomirenju među zajednicama te u razmatranju rasizma među

iznosu od oko 58 milijuna € usmjerena na sveučilišno obrazovanje, strukovno obrazovanje, treninge i razvoj ljudskih resursa. Iako se u ciljevima programa ne spominju manjine, uključen je uvjet da program treba „osigurati pravičan pristup obrazovanju i treninzima pripadnicima oba spola svih etničkih manjina“.

Pokazatelji uspješnosti za međusobno povezana pitanja naglašena u okviru programa uključili su usredotočenost na etničke manjine i to sa dva specifična pokazatelja koji se odnose na povećanje pristupa manjina kvalitetnijem obrazovanju i mogućnostima zapošljavanja:

- *Smanjenje među-etničkih i socijalnih napetosti zahvaljujući pravičnijim mogućnostima u odnosu na obrazovanje te na tržištu rada.*
- *Etničkim manjinama je omogućen pristup tržištu rada na ravnopravnoj osnovi.*¹⁷

Slično, u CSP-u za Makedoniju (2002. – 2006.) se navodi da je jedan od osnovnih prioriteta za državu održavanje mira i stabilnosti te smanjivanje među-etničkih napetosti. Prioritetna tematska područja za suradnju u okviru CARDS-a uključila su demokraciju i vladavinu prava, izgradnju administrativnih resursa te socijalni i ekonomski razvoj sa specifičnim naglaskom na civilno društvo, etničko pomirenje, konzultacije i provedbu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SAA). Vezano uz ključna područja provođenja političkih reformi koje treba provesti, u dokumentu je jasno istaknuto: „razmjerna zastupljenost etničkih manjina u sektoru javne uprave i policijskoj službi treba biti osigurana i manjinski jezici trebaju biti uvedeni u rad javne uprave, kao i u osnovno, srednje i fakultetsko obrazovanje“. ¹⁸ Spomenuto je i da je romska zajednica bila predmetom stalne diskriminacije te da je naročito ranjiva u područjima stambenog zbrinjavanja, obrazovanja te zdravstvenih i socijalnih usluga. CSP i pripadajuće programiranje za Makedoniju izrađeni su temeljem lekcija naučenih iz prethodnog programiranja:

*„Nedostatak strateških dokumenata tijekom 1990.-tih oslabio je težiste i usmjerenje programa Europske komisije. Godišnji programi uključuju malo strateškog analiziranja. Programiranje je uglavnom provedeno u sjedištima, uz relativno malo konzultacija s ostalim dionicima. Programi trebaju osigurati veće vlasništvo vlade i uzeti u obzir ograničene provedbene i apsorpcijske resurse vlade.“*¹⁹

Pregled ostalih CSP-a pruža uglavnom istu sliku. Stoga se sa sigurnošću može reći da širi djelokrug kako RSP-a i CSP-a, tako i višegodišnjih indikativnih okvira (i proračuna) naznačuje da programi moraju biti usredotočeni na manjine te da su napredak u manjinskom uključivanju, jednakom sudjelovanju i

pristupu npr. obrazovanju i zapošljavanju, bili ključni za uspjeh CARDS-ove strategije.

Lekcije naučene iz provedbe CARDS-a: manjinska gledišta

Vežano uz naglašavanje manjinskih interesa, programiranje CARDS-a može se podijeliti u dvije osnovne komponente:

- (a) *Sektorski programi*, koji se usredotočuju na ostvarivanje širih ciljeva ekonomskog razvoja, smanjenja siromaštva, jačanja civilnog društva itd., i u kojima se pitanja manjina i ravnopravnosti spolova pojavljuju kao pitanja koja se isprepliću s osnovnim sektorskim pitanjima. Izuzetak predstavlja sektorsko pitanje „integrirani povratak“, u okviru kojeg su manjine najčešći ciljani korisnici.
- (b) *Programi ili projekti usredotočeni na manjine*, koji se nastoje baviti ili angažirati u radu na specifičnim manjinskim interesima ili pitanjima. Takvi su projekti provedeni u okviru širih sektorskih djelokruga (na primjer, projekt fokusiran na pružanje strukovnog obrazovanja Roma u Makedoniji bi se podveo pod sektor ekonomskog i socijalnog razvoja). U okviru takvih projekata, u kojima su manjine ciljani korisnici, pitanja koja se isprepliću s osnovnim projektnim pitanjem mogla bi se npr. odnositi na ravnopravnost spolova i zaštitu okoliša ili pak na neka druga pitanja navedena u određenom projektu.

U posljednjih nekoliko godina, za potrebe EU i EAR-a, na razini država i regije proveden je veliki broj evaluacija programiranja CARDS-a. Općenito, te su evaluacije bile usredotočene na osnovne ciljeve raspodjele sredstava CARDS-a i, osim malog broja evaluacija specifično fokusiranih na Rome, nisu prepoznale manjine kao prioritet. Međutim, sve te evaluacije navode manjine i rodnu ravnopravnost kao pitanja koja se isprepliću s osnovnim pitanjima, što djelomice omogućava ocjenu napretka postignutog u poboljšanju situacije manjina diljem zapadnog Balkana. Neke su evaluacije – uključujući EAR-ovu *Sintezu nalaza evaluacijskih izvještaja, 2001. – 2005.* i *Retrospektivnu evaluaciju CARDS-ovih programa na Kosovu – Završni evaluacijski izvještaj (COWI)*²⁰ – prepoznale nedostatak davanja prioriteta pitanjima koja se isprepliću s osnovnim pitanjem, kao osnovnu prepreku ostvarivanju manjinskog uključivanja i manjinske integracije. Mnoge su evaluacije otkrile da su, na početku, rodna ravnopravnost i manjine bili navedeni u projektnim planovima, ali da nisu bili operacionalizirani putem aktivnosti i u proračunima. U slučajevima kada su rodna pitanja bila prepoznata na strateškoj razini, bilo je malo ili nimalo informacija o tome kako su bila operacionalizirana na projektnoj razini. Retrospektiva

evaluacija CARDS-ovih programa na Kosovu zaključila je da su projekti iz sektora ruralnog razvoja samo spomenuli rodna i manjinska pitanja u odjeljku „izvještavanje“, bez da je bilo koji projektni cilj ili projektna aktivnost bila povezana s tim pitanjima.²¹

„Teme koje se isprepliću s osnovnom temom su uglavnom bile isticane na kraju ovog razdoblja, a koordinacija među donatorima nije se dosljedno provodila, što je rezultiralo nižim učinkom cjelokupne pomoći...Prema nekim se izvještajima ta koordinacija dosljedno provodila, međutim ona nije bila operativna i konkretna, i ukazala je na mogućnost da projektni partneri nisu bili svjesni o tome što se od projekata očekivalo u vezi s rodnim pitanjima i manjinama.“²²

U cilju daljnje analize i razumijevanje navedenih i ostalih ograničenja, u nastavku se ovog poglavlja predstavlja ocjena određenih programa CARDS-a iz manjinske perspektive. Primjeri projekta koji se razmatraju u nastavku teksta odnose se i na sektorske i na specifične manjinske projekte, uključujući projekt fokusiran na manjine u BiH, projekte koji su ciljali romsku manjinu u Makedoniji i Crnoj Gori, te sektorski projekt proveden u Srbiji. Informacije su prikupljene iz odabranih projektnih dokumenata, kao i iz izvještaja sa radionica te intervjua s dionicima koje su provele partnerske organizacije.

Studija slučaja 1.: Specifični manjinski projekt u BiH

Poziv za dostavu projektnih prijedloga

U okviru CARDS 2006 godišnjeg programa za BiH, Europska komisija je oglasila poziv za dostavu projektnih prijedloga za organizacije civilnog društva pod nazivom „Manjinska prava/povratak izbjeglica/shema potpore programu za organizacije civilnog društva“. Cilj projekta bio je pružiti potporu pomirenju i reintegraciji izbjeglica i raseljenih osoba iz reda manjina, te doprinijeti stvaranju boljeg okruženja za provođenje održivog povratka. Prioritetna pitanja na koja je trebalo staviti naglasak bila su diskriminacija, socijalno-ekonomska prava i ksenofobija koja sprječava održivu reintegraciju.

Općenito, čini se da je poziv za dostavu projektnih prijedloga bio usuglašen s kriterijima CSP-a koji se odnose na manjinska prava, a imajući u vidu da je poziv usredotočen na manjinske povratnike. Takvo izričito fokusiranje na naglašavanje manjinskih pitanja je bitno iz razloga što ugovornici (bili oni OCD-e, međunarodne ili regionalne agencije, ili vladine agencije) ne moraju nužno razumjeti značaj naglašavanja manjinskih pitanja u okviru općenitijih projektnih prijedloga. Ovaj je poziv, međutim, faktički nenamjerno, više poslužio dodatnom marginaliziranju nekih manjinskih skupina u BiH, nego što je dao doprinos promicanju njihovih interesa. Rečenica u popratnim informacijama uz poziv za dostavu projektnih prijedloga glasi: „Manjinskim se

povratnicima u okviru ovog programa smatraju *konstitutivni narodi* u područjima u kojima ne čine većinu

10

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama priznaje 17 nacionalnih manjina,²³ a samo se Bošnjaci, Hrvati i Srbi smatraju konstitutivnim narodima. Ograničavajući ovaj poziv za dostavu projektnih prijedloga na korisnike koji su pripadnici isključivo konstitutivnih naroda, EU je propustila pridržavati se pravnih standarda za zaštitu ljudskih i manjinskih prava.^{24,25} To je ograničenje ozbiljno utjecalo i na sposobnost malobrojnijih manjinskih skupina da aktivno sudjeluju u razvojnim inicijativama koje se na njih odnose, čime su prekršene i odredbe UN-ove Deklaracije o pravu na razvoj.

Nedostatak konzultacija

Nalazi sa radionica i iz intervjua sa predstavnicima manjinskih zajednica i OCD-a što su tijekom 2010. održani na raznim mjestima u BiH, ukazuju da je, na razini pomoći EU, kao pomoć pri oblikovanju CSP-ova korišteno 27 izvještaja o procjeni potreba. Nadalje, značajan doprinos tom procesu dale su međunarodne organizacije aktivne u BiH, uključujući agencije EU. I dok je broj izvještaja i dokumenata korištenih u oblikovanju CARDS programa impresivan, površna analiza godišnjih izvještaja EU o napretku svake od država ukazuje na nedostatak detaljnih analiza o tome što manjine jesu i s kojim se problemima suočavaju (naročito u područjima političkog sudjelovanja te pristupa zapošljavanju i obrazovanju). Da su postojale, te se se analize mogle koristiti za povećanje kvalitete programiranja i provedbe CARDS-a.

Gledajući s osnovnije razine, čini se da su skupine za zaštitu manjinskih prava imale vrlo malo mogućnosti doprinijeti oblikovanju CARDS-ovog godišnjeg programa za 2006. Predstavnicima manjinskih zajednica su na upite koji su im postavljeni tijekom radionica i intervjua odgovorili da, iako su bili upoznati sa specifičnim pozivima za dostavu projektnih prijedloga u okviru CARDS programa, nisu bili uključeni u bilo kakve konzultacijske procese te da nisu bili upoznati jesu li konzultacije uopće i održane. Određeni se broj manjinskih predstavnika prisjetio sudjelovanja na prezentaciji o CARDS-ovim projektima za 2006., koju je organizirala Uprava za Europske integracije (DEI), ali su se prisjetili i da je ta prezentacija održana nakon što je CARDS-ov program za 2006. već bio odobren.

Opisani nedostatak konzultacija i sudjelovanja manjinskih organizacija i predstavnika utjecali su da CARDS-ov programski dokument u BiH za 2006. nije mogao pružiti dovoljno informacija o političkoj i socio-ekonomskoj situaciji u kojoj su se nalazile manjine u državi, već da je šire ukazao na problem „povratka i održive reintegracije raseljenih osoba i izbjeglica“. Također, u pozivima za dostavu projektnih prijedloga i strateškim dokumentima nisu pruženi primjermi prijedlozi, odnosno preporuke vezano uz zahtjeve za prikupljanje etnički razdijeljenih podataka na nacionalnoj ili lokalnim razinama. Takvi su podaci mogli poslužiti

stanovništva“. Nacionalni zakon BiH o zaštiti prava povratka ne samo pripadnika konstitutivnih naroda koji

čine bročanu manjinu u određenoj regiji, već i povratka raseljenih pripadnika svih nacionalnih manjina.

Projekt

VESTA, lokalna medijski orijentirana NVO iz Tuzle, uspješno je aplicirala za dodjelu sredstava u okviru poziva za dostavu projektnih prijedloga. VESTA-in projekt se zvao „Mediji u procesu reintegracije i održivog povratka – kampanja za smanjivanje učinka diskriminatornih i ksenofobnih elemenata u područjima povratka i za poštovanje socio-ekonomskih prava manjinskih povratnika u sjeveroistočnoj Bosni i Hercegovini“.

Osnovni je cilj projekta bio podržati održivi povratka i reintegraciju povratnika i raseljenih osoba u lokalnu zajednicu putem rada sa medijima, provodeći tri skupine aktivnosti:

- organiziranje i provođenje profesionalnih treninga za zaposlenike u medijima o mirnodopskom istraživačkom novinarstvu i ljudskim pravima;
- obrazovanje zaposlenika u medijima, manjinskih povratničkih zajednica i predstavnika lokalnih vlasti o multi-sektorskoj dimenziji zakona o slobodnom pristupu informacijama i o kampanji za učinkovitiju provedbu tog zakona; i
- provođenje kampanje zagovaranja za smanjivanje ksenofobnih elemenata, uključujući praćenje i informiranje javnosti i vladinih institucija o elementima ksenofobije i diskriminacije, kao i dinamici njihova prevazilaženja.

U konačnici, korisnici projekta bili su 30.000 manjinskih povratnika u sjeveroistočnu BiH, kao i oko 45 zaposlenika u medijima, 130 predstavnika manjinskih povratničkih zajednica te 30 predstavnika lokalnih vlasti iz 15 općina iz sjeveroistočne BiH.

Značajan cilj projekta bio je smanjiti razinu diskriminacije i ksenofobije usmjerenih protiv manjinskih povratnika, a logičkom je matricom projekta predviđen niz pokazatelja za praćenje napretka u ostvarivanju cilja. Završna evaluacija, provedena krajem razdoblja provedbe projekta, ukazala je da su neki od predviđenih pokazatelja za praćenje napretka bili previše nejasni, odnosno da se njima napredak nije mogao mjeriti.

Odgovarajući pokazatelji su vrlo bitni za praćenje i ocjenjivanje postignuća ciljeva i rezultata projekta. Puno strožiju analizu načina na koji predložene aktivnosti vode ostvarivanju očekivanih rezultata i utjecaja te analizu provjerljivih pokazatelja uspjeha koje je potrebno uključiti u projektni prijedlog potrebno je provesti tijekom faze evaluacije projektnih prijedloga. Učinkovitiji

savjeti i smjernice Europske komisije mogle su pomoći VESTA-i da „osnaži“ slabašne pokazatelje uspješnosti i da prepozna, odnosno predloži najbolje odgovarajuće načine za potvrđivanje napretka, a kako bi se omogućilo

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

11

U odnosu na stvarni utjecaj projekta, zaključci vanjske evaluacije su ukazali da je poštovanje za ljudska prava u područjima povratka pokazalo znakove napretka, pri čemu je evaluator procijenio da taj napredak iznosi oko 5% u odnosu na stanje ljudskih prava prije početka provedbe projekta. Evaluacija je ukazala i da su mediji imali značajan utjecaj na proces povratka u sjeveroistočnoj BiH te da projektne aktivnosti imaju potencijal da budu proširene i nastavljene.

Moguće je da ugovornici (bili oni organizacije civilnog društva, međunarodne ili regionalne agencije, ili vladine agencije) ne mogu shvatiti značaj uključivanja u projektne prijedlog pokazatelja napretka i ciljeva koji se odnose na međusobno isprepletena pitanja od interesa za korisnike, što rezultira time da samo specifični manjinski projekti, kao ovaj analizirani, mogu ostvariti očekivane rezultate u stvarnosti. Međutim, kako je već ranije napomenuto, usredotočenost poziva za dostavu projektnih prijedloga na konstitutivne narode znakovito ukazuje na isključivanje ostalih nacionalnih manjina iz sudjelovanja u sličnim projektima, što u stvarnosti za nenamjernu posljedicu može imati daljnju marginalizaciju tih malobrojnijih manjinskih skupina.

Dobro je dokumentirano da u većini država jugoistočne Europe podaci vladinih institucija i podaci prikupljeni popisom stanovništva rijetko pružaju podatke razdijeljene po etničkoj pripadnosti, odnosno podatke koji se odnose na manjine. Takva situacija otežava praćenje napretka korištenjem kvantitativnih pokazatelja napretka u odnosu na pristup manjina zapošljavanju, višim razinama obrazovanja, itd. Unatoč činjenici da su uloženi određeni naponi u odnosu na praćenje uključivanja manjina u tijela javne uprave i u policijsku službu (kao npr. u Makedoniji), što se odnosi i na godišnja izvješća EU o napretku država, u cijelosti se gledano može zaključiti da praktična provedba aktivnosti koje se odnose na međusobno isprepletena pitanja, kao i pripadajući pokazatelji napretka nisu priorizirani u okviru CARDS-a.

Studija slučaja 2.: Obrazovni projekti za romsku nacionalnu manjinu u Crnoj Gori i Makedoniji (specifični manjinski projekti)

Crna Gora

Akcijski program za Crnu Goru u 2006. je kao specifični financijski cilj, u okviru sektora Demokratske stabilizacije i civilnog društva, imao pružanje „Potpore sektoru civilnog društva“. Akcijskim je planom upravljala EAR, putem raspisivanja međunarodnih poziva za dostavu projektnih prijedloga. Predviđeni rezultati uključivali su aktivno sudjelovanje OCD-a u provedbi državnih strategija za smanjivanje siromaštva (u suradnji s

primjereno praćenje provedbe projekta i ostvarenih rezultata.

vladom), uz istovremeno promicanje jednakih mogućnosti za najdiskriminiranije skupine u društvu.

Jedan od projekata u okviru tog poziva za dostavu projektnih prijedloga, „Druga prilika – Integracija putem opismenjavanja i strukovnog obrazovanja“, koji je provela DDV International u partnerstvu sa Roma Scholarship Foundation, bio je specifično, mada ne isključivo usredotočen na poboljšanje mogućnosti nepismenih i nezaposlenih mladih Roma. Slijedeći cilj bio je osigurati jednaki rodni razmjer mladih korisnika i korisnica projekta. Provedbom aktivnosti opismenjavanja i strukovnog obrazovanja težilo se postizanju dugoročnog utjecaja na izravne korisnike projekta i njihove obitelji, na način da se mladim Romima pruži pomoć pri zapošljavanju, a kako bi, između ostalog, doprinosili obiteljskim primanjima.

Organizacije koje su provodile projekt su na kraju projektnog razdoblja razmotrile ostvarene rezultate. Jedan od ključnih nalaza bio je da, unatoč činjenici da su sudionici projekta pozitivno ocijenili svoje sudjelovanje u projektu i znanja koja su stekli, većina sudionika nije bila sposobna pronaći posao po završetku projekta. U nekim slučajevima, zahvaljujući dodatnom radu provoditelja programa i agencije za zapošljavanje, uspjeli su dobiti sezonske poslove i poslove pri jedinicama samouprave. Međutim, bilo je očigledno da su se, prilikom traženja dugoročnijih poslova, mladi Romi i dalje suočavali s diskriminacijom, odnosno stereotipima i predrasudama. Čini se da ti rizici nisu primjereno uzeti u obzir tijekom faze planiranja projekta. Dakle, unatoč činjenicama da su projektne aktivnosti, odnosno pružanje potpore i obrazovanja provedeni sukladno planu te da su projektne korisnici dobro odgovorili na projektne aktivnosti, situacija mladih Roma se dugoročno nije promijenila.

Makedonija

Slično je, u Makedoniji, proveden projekt nazvan „Novi pristupi i podizanju svijesti o obrazovanju, tehnologiji i ljudskim pravima među Romima“. Projekt su u Općini Bitola proveli manjinska organizacija Bairska Svetlina i još jedna NVO u suradnji s Općinom Bitola. Tijekom provedbe projekta osnovan je Romski multimedijски i informacijski centar, što se među pripadnicima romske zajednice, koji su Centar često posjećivali, pokazalo vrlo uspješnim. Međutim, rasprave na lokalnim radionicama u Makedoniji su pokazale da je po završetku projekta Centar prestao djelovati zbog nedostataka potpore od strane Općine Bitola.

Studija slučaja 3.: Srbija – sektorski projekt za jačanje civilnog društva

Cilj programa

Jedan od ključnih prioriteta CARDS-ovog Akcijskog programa za Srbiju u 2006. bio je jačanje civilnog društva. Koristeći se lekcijama naučenim tijekom

12

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

provedbe ranijih programa koje je financirala EAR (srednjoročno ocjenjivanje programa provedeno je 2005.), ovaj je program bio usredotočen na jačanje OCD-a i njihovog međusobnog povezivanja te na promicanje dijaloga između vlasti i civilnog društva, s posebnim naglaskom na ravnopravnost spolova i smanjivanje siromaštva. Financijska je podrška pružena putem Fonda za socijalne inovacije (vladino tijelo) i Programa za razvoj UN-a (UNDP). U dijelu Akcijskog programa koji se odnosi na pitanja koja se međusobno prepliću, navedeno je:

*„Posebni se naponi trebaju uložiti da bi se osigurala puna uključenost manjinskih skupina u projektne inicijative i u ostvarivanje koristi od rezultata projekta. To uključuje: a) davanje posebne pozornosti pozitivnim politikama za siromašne i od naročitog značaja za manjinske skupine, b) promicanje reforme socijalne politike koja će pružiti prostor inicijativama primjerenim za ostvarivanje potreba određenih manjina, i c) osiguravanje mehanizama za ostvarivanje jednakosti spolova od kojih će koristiti imati žene pripadnice manjinskih skupina”.*²⁶

Strategija isticanja pitanja koja se prepliću, kao središnjih pitanja za ostvarivanje općih ciljeva Akcijskog programa, i usredotočenost na žene pripadnice manjina naročito je dobrodošla. Jedine mane predstavljaju nedostatak detaljnih informacija o tome što bi sve „posebni naponi” mogli podrazumijevati, kao i nedostatak detaljnih informacija o vrstama pokazatelja koji bi se mogli tražiti za mjerenje postignutog napretka.

Utjecaj na organizacije civilnog društva

Čini se da su OCD-e koje su sudjelovale na radionici u organizaciji MRG-ijeve partnerske organizacije BIBIJA imale malo koristi od činjenice da je program bio usredotočen na jačanje civilnog društva. Sudionici radionice spomenuli da je u Srbiji bilo vrlo malo dostupnih informacija tijekom razdoblja provedbe CARDS-a. Ni EU, niti EAR (agencija nadležna za provedbu programa u Srbiji) nisu održavali stvarne konzultacije, a odgovori prikupljeni tijekom radionice i putem intervjua ukazuju da mnoge lokalne i nacionalne OCD-e nisu imale puno kontakata sa delegacijom Europske komisije, kao i da su se suočavale s određenim preprekama u uspostavljanju takvih kontakata. Pozivi za dostavu projektnih prijedloga nisu bili naširoko distribuirani i mnoge romske i ostale OCD-e nisu bile u mogućnosti pristupiti odgovarajućoj dokumentaciji, osim u slučajevima kada je projektna dokumentacija distribuirana od strane drugih OCD, putem njihovih lokalnih mreža. Jezik je također bio velika prepreka budući da mnoge lokalne OCD-e nemaju osoblje ili volontere koji govore engleski jezik, a taj problem je prisutan i danas. Spomenuto je i da su svi planovi i programi morali ići u Brisel na odobrenje i da su OCD-e

rijetko bile pozivane da sudjeluju ili su sudjelovale u konzultacijama za oblikovanje i izradu tih planova i

programa. Stoga se među prisutnim predstavnicima manjinskih organizacija civilnog društva stvorio utisak da je Europska komisija visoko-centralizirano tijelo i da se o prioritetima i programima odlučivalo u Brisleu, naročito u prvih nekoliko godina CARDS programa.

Vežano za izgradnju resursa OCD-a, mnogi su se sudionici složili da je civilno društvo u Srbiji i dalje vrlo slabo razvijeno. Spomenuli su da lokalne i nacionalne OCD-e ostale nevidljive, odnosno neprepoznate od strane Europske komisije i vladinih ministarstava. Tim je OCD-ima nedostajalo znanja i stručnosti uz pomoć kojih bi, da su pozivane, mogle učinkovito doprinijeti procesu konzultacija. Također, te organizacije (naročito one iz udaljenijih mjesta) često nisu imale pristup informacijama o pozivima za dostavu projektnih prijedloga i o mogućnostima financiranja. Ženskim organizacijama također nije bilo pruženo puno pomoći, a predstavnice ženskih organizacija i organizacija žena pripadnica manjina (naročito romskih ženskih organizacija) nisu bile upoznate s prioritetima i aktivnostima donatora, odnosno o istima nisu bile informirane. Na primjer, predstavnici Romskog informativnog centra iz Kragujevca su naveli da svaki put kada je poziv za dostavu projektnih prijedloga bio „opći”, odnosno sektorski, projektni prijedlozi romskih i organizacija žena Romkinja te drugih sličnih manjinskih organizacija nikada nisu bili odabrani za provedbu. Te su manje OCD-e smatrale da su razlog tome ograničeni kriteriji navedeni u pozivima za dostavu projektnih prijedloga, jezične prepreke te nedostatni resursi, uključujući i one stručne, njihovih organizacija. Nasuprot njima, poznatije i iskusnije OCD-e, koje su među svojim osobljem imale prepoznate stručnjake, imale su više uspjeha u dobivanju financijskih sredstava. Na radionici je spomenuto da takve organizacije imaju veće resurse i veće zagovaračke i lobističke sposobnosti, što im pomaže u izgradnji odnosa sa međunarodnim organizacijama i nacionalnim institucijama.²⁷ Mišljenje sudionika radionice koji su predstavljali romske OCD-e bilo je da su romske i romske ženske organizacije imale veće prilike za financiranje projekata u slučajevima kada su pozivi za dostavu projektnih prijedloga bili usredotočeni na manjine ili specifično na Rome.

Održivost

Sudionici radionice iznijeli su mišljenje da je održivost projekata u Srbiji slaba ili, ponekad, nepostojeća. Predstavnik projekta TERRA iz Paraćina naveo je slijedeća iskustva vezano za provedbu projekta usmjerenog na socijalno poduzetništvo:

„Dok se projekt provodio i dok smo imali partnera (privatnu tvrtku) projekt je bio održiv i pružao je korisnicima mogućnost da razvijaju i unaprijede svoje vještine, kako bi postali poduzetnici. Međutim, kada je projekt završio, OCD-e nisu bile sposobne

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

13

I ostali sudionici radionice su se složili da je bilo bitnih slabosti u mnogim projektima koji su se provodili u Srbiji, odnosno da su se po završetku projektnog razdoblja i iscrpljivanja raspoloživih financijskih sredstava postignuća ostvarena projektima pokazala neodrživima. U nekim je slučajevima, međutim, održivost ostvarena, i to u onim slučajevima kada su lokalne vlasti prepoznale značajniji uspjeh ostvaren provedbom projekta (najčešće usmjerenog na pružanje određenih usluga) te su ga usvojile kao model dobre prakse. Jedan od tih premjera je Sigurna kuća za žene žrtve nasilja u Kragujevcu, koja je nastavila djelovati uz potporu vlasti.

Komentari

Opisane studije slučaja pokazuju da je, unatoč opredjeljenju za naglašavanje pitanja manjinskih prava u okviru CARDS programa, utjecaj provedbe projekta na tom području bio ograničen. U područjima poput izgradnje resursa OCD-a koje zastupaju manjinske interese te osiguravanja održivosti programskih aktivnosti, postignuti su rezultati nestajali puno ranije nego se očekivalo. Manjinske OCD-e se nastavljaju suočavati sa brojnim preprekama pri uključivanju u programiranje EU za regiju. Dio problema odnosi se na nedostatak resursa manjih i institucionalno slabije razvijenih organizacija, i njihovu nesposobnost da udovolje kriterijima financijske odgovornosti. Jedan od načina kojima je programiranje CARDS-a u odnosu na civilno društvo moglo biti učinjeno pozitivnijim za manjinske OCD-e je putem pružanja izravne potpore (organizacijski razvoj, obučavanje osoblja o upravljanju projektnim ciklusom, obučavanje o ljudskim pravima i zagovaranju te pružanje financijske potpore i obučavanje o upravljanju financijama) manjinskim i lokalnim OCD-ima, kako bi ih se osposobilo da postanu aktivnije angažirane u odnosima s EU te u odnosima s nacionalnim i regionalnim dionicima civilnog društva.

EAR-ova *Sinteza nalaza evaluacijskih izvještaja, 2001. – 2005.*, ukazuje na potrebu da se osigura da se u okviru programa i poziva za dostavu projektnih prijedloga poduzmu realistične procjene o mogućim postignućima, na koji ih način ostvariti i u kojem vremenskom razdoblju, a s ciljem ostvarivanja dugoročne održivosti postignutih rezultata.

nastaviti pružati uspješnu potporu ženama, tako da je sve stečeno u međuvremenu bilo izgubljeno, a nakon godinu dana više nije bilo tragova provedenih aktivnosti.”

„Ciljevi programa stoga trebaju biti realističnije određeni, uzimajući u cijelosti u obzir lokalne resurse i okolnosti. U skladu s tim, ciljevi i očekivani rezultati trebaju biti primjereno određeni i usredotočeni. Mjerljive, održive promjene u odnosu na stajališta u odnosu na rodnu jednakost, političko osnaživanje žena ili pomirenje neće se moći ostvariti u razdoblju od jedne ili dvije godine provedbe programa.”²⁸

Ova je ocjena još i relevantnija u odnosu na razmatranje situacije manjina i pomirenja između manjina i većinskog naroda, i ključna je za razmatranja situacije i potreba u okviru IPA programa, kao i budućih programa koji će težiti postizanju dugoročnih socijalnih i ekonomskih promjena.

CARDS-ovi programi također nisu uzeli u obzir činjenicu da su neki programi nenamjerno dodatno marginalizirali manjinske skupine, kao što je to npr. bio slučaj s pozivom za dostavu projektnih prijedloga u BiH, koji je ciljao samo pripadnike konstitutivnih naroda. Stoga, ključna lekcija koja proizlazi iz ove analize i koju bi trebalo razmotriti prilikom programiranja IPA-e je da programi, bili oni sektorski ili specifično manjinski, moraju biti usmjereni na uključivanje (što znači da trebaju odražavati potrebe svih, a ne samo nekih manjinskih zajednica).

Zaključno, u programiranju IPA-e i ostalih budućih programa moraju se zahtijevati razvoj i korištenje specifičnih pokazatelja napretka, kojima se može slijediti i nadzirati napredak u odnosu na ostvarivanje specifičnih manjinskih ciljeva ili ciljeva po pitanjima koja se međusobno prepliću, koji su određeni strateškim dokumentom Europske komisije za određenu državu i pozivom za dostavu projektnih prijedloga. To je naročito važno iz razloga što podaci vladinih institucija i podaci prikupljeni popisom stanovništva u većini država regije rijetko pružaju podatke razdijeljene po etničkoj, odnosno manjinskoj pripadnosti.

Prethodno analizirani slučajevi pružaju kratki pregled o načinu na koji su manjine i manjinski interesi bili uključeni u financiranje u okvirima CARDS-a. Neke su koristi ostvarene, ali postoje i određene praznine koje, ako ne budu popunjene, mogu imati ozbiljne implikacije na dugoročnu zaštitu manjina i pomirenje između manjina i većinskih naroda u regiji. Te bi praznine morale biti raspravljene u okviru IPA programa.

Instrument pretpristupne pomoći (IPA)

Instrument pretpristupne pomoći (IPA) je jedinstveni financijski instrument Europske komisije usredotočen na pretpristupni proces, a odnosi se na razdoblje 2007. - 2013.²⁹ IPA-om su pokrivena država koje imaju status kandidatkinja za članstvo u EU (Turska, Hrvatska i Makedonija) i one koje imaju status potencijalnih kandidatkinja (Albanija, BiH, Crna Gora, Srbija i Kosovo u okvirima Rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1244).³⁰ Osnovni ciljevi ovog jedinstvenog financijskog instrumenta uključuju potporu državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama u njihovim naporima da se usklade sa i da provedu *pravnu stečevinu EU (acquis communautaire)*, kao i njihovu pripremu za primanje i korištenje Strukturalnih fondova.³¹

IPA se sastoji od pet različitih komponenti (vidi Tablicu 1). Ova će se studija usredotočiti na komponente I i IV, koje su najznačajnije za manjine.

Dodjeljivanje fondova iz IPA programa je jasno temeljeno na poštovanju načela demokracije, vladavine prava, ljudskih i manjinskih prava te temeljnih sloboda od strane države korisnice. U Propisu Europskog vijeća iz 2006. navodi se da:

„Pomoć državama kandidatkinjama, kao i državama potencijalnim kandidatkinjama treba biti usmjerena na nastavak pružanja potpore njihovim naporima da ojačaju demokratske institucije i vladavinu prava, reformiraju javnu upravu, provedu ekonomske reforme, poštuju ljudska i manjinska prava, promiču

ravnopravnost spolova, podrže razvoj civilnog društva, unaprijede regionalnu suradnju, kao i proces pomirenja i obnove, te da doprinesu održivom razvoju i smanjenju siromaštva u tim državama, i stoga treba imati za cilj pružanje potpore širokom opsegu mjera za razvoj institucija.”³²

Iz tog razloga, pomoć iz djelokruga IPA-e ima za cilj podržati: „promicanje i zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te povećati razinu poštovanja manjinskih prava, promicanja jednakosti spolova i nediskriminacije...”³³

Ukupna pretpristupna financijska sredstva u okviru postojećeg financijskog okvira (2007. – 2013.) iznose 11,5 milijardi €.

Do sada je isplata iz IPA-inih fondova bila relativno spora iz razloga što mnoge države korisnice nisu još sposobne korisno i učinkovito potrošiti namijenjena financijska sredstva.

IPA-om je učinjen važan pomak u smjeru decentralizacije upravljanja, koji je sličan upravljačkim strukturama Strukturalnog i kohezijskog fonda dostupnog državama članicama EU. Očekuje se da će taj pristup imati utjecaj na jačanje javnih upravljačkih resursa i struktura. Krajnji je cilj uspostaviti *decentralizirani provedbeni sustav (DIS)*, kojim će države korisnice postati odgovorne za raspisivanje natječaja, ugovaranje i upravljanje projektima. U ovom trenutku samo su države kandidatkinje u procesu primjene DIS-a.

Tablica 1: Komponente IPA-e

(I) Tranzicijska pomoć i izgradnja institucija	usredotočuje se na izgradnju i jačanje institucionalnog okvira za usvajanje i provedbu pravne stečevine EU (<i>acquis communautaire</i>).
(II) Prekogranična suradnja	između država korisnica, kao i sa državama članicama EU.
(III) Regionalni razvoj	Na područjima zaštite okoliša i transporta, kao i za promicanje konkurentnosti i regionalnog razvoja.
(IV) Razvoj ljudskih resursa	Usredotočuje se na zapošljavanje, obrazovanje i osposobljavanje, kao i na socijalno uključivanje i – u pripremanju za pristupanje Europskom socijalnom fondu (ESF) – za socijalnu koheziju.
(V) Ruralni razvoj	Pripremanje za sudjelovanje u zajedničkoj poljoprivrednoj politici i ruralnom razvoju.

Tablica 2: Raspodjela financijskih sredstava u okviru komponente I: Tranzicijska pomoć i izgradnja institucija (u milijunima €)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Više-korisnički	108,9	135,7	160,0	157,7	160,0	164,2
Hrvatska	49,6	45,3	45,6	39,4	39,9	40,8
Makedonija	41,6	41,1	38,1	36,3	34,5	32,9
Bosna i Hercegovina	58,1	69,8	83,8	100,6	102,6	104,7
Crna Gora	27,4	28,1	28,6	29,2	29,8	30,4

Srbija	181,5	179,4	182,6	186,2	190,0	193,8
Kosovo	68,3	184,7	103,6	64,4	45,8	67,0

Izvor: Podaci su preuzeti sa http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm
Napomena: Dodatni podaci o financiranju komponente I u pojedinim državama dostupni su za Albaniju i Tursku.

Tablica 3: Raspodjela financijskih sredstava u okviru komponente IV: Razvoj ljudskih resursa (u milijunima €)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hrvatska	11,3	12,7	14,2	15,7	16,0	16,0
Makedonija	3,2	6,0	7,1	8,4	9,4	10,0

Izvor: http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm
Napomena: Dodatni podaci o financiranju komponente IV u pojedinim državama dostupni su za Tursku.

Ciklus programiranja IPA-e obilježen je bliskom suradnjom između Europske komisije i nacionalnih vlada. Na razini *strateškog planiranja*, MIPD-ove je pripremala Europska komisija uz sudjelovanje različitih ključnih Općih uprava (DG-a), uključujući uprave za Proširenje, Regionalnu politiku, Zapošljavanje, Socijalna pitanja i jednake mogućnosti te za Poljoprivredu i regionalni razvoj. U proces pripreme MIPD-a, odgovarajuće DG-e moraju uključiti korištenje manjinske ekspertize, bilo uključivanje manjinskih stručnjaka među članove svog osoblja, bilo uključivanjem konzultanata tijekom razdoblja priprema i nastavka rada. Ti trogodišnji planski dokumenti, koji uključuju prve dvije ili svih pet komponenti IPA-e, revidiraju se svake godine na temelju nalaza godišnjih izvješća o napretku i ostalih odgovarajućih dokumenata o provedbi različitih politika, uključujući nacionalne sektorske strategije.³⁴

Na razini *programiranja*, MIPD-ovi se prenose u godišnje komponente specifičnih programa. Slijedom toga, na temelju sažetaka projekata koje razvijaju nacionalne vlasti, Europska komisija priprema odgovarajuće financijske prijedloge na operativnoj razini.

Sažetci projekata sadrže detalje o specifičnim aktivnostima, ciljanim skupinama i očekivanim rezultatima određenog projekta, koji se predstavljaju i u obliku logičkih matrica i koji se povezuju s ukupnim troškovima i sredstvima koja su doprinos Europske komisije. Za komponente III i IV, koje su na raspolaganju samo državama kandidatkinjama, Europska komisija je usvojila višegodišnje operativne programe za provedbu tih specifičnih komponenti IPA-e, a koje su pripremile vlade država kandidatkinja. Pri izradi projektnih prijedloga i operativnih programa koje pripremaju nacionalne vlade također je potrebno osigurati doprinos stručnjaka za manjinska prava i manjinskih predstavnika. U idealnom slučaju taj bi pristup trebao biti zastupljen i u radu odgovarajućih ministarstava.

U naredna tri odjeljka ovog izvještaja razmotriti će se načini na koji su manjinska prava i manjinski interesi uzimani u obzir kako na razini strateškog planiranja, tako i na razini programiranja, a u odnosu na područja sudjelovanja, zapošljavanja i obrazovanja.

Relevantnost i učinkovitost IPA-e u odnosu na manjinska prava: sudjelovanje

Pravo na sudjelovanje u političkom, gospodarskom, socijalnom i kulturnom životu duboko je ukorijenjeno u međunarodnom pravu. U članku 21. Opće deklaracije o ljudskim pravima (UDHR) navodi se da: „Svatko ima pravo sudjelovati u upravljanju svojom zemljom neposredno ili putem svojih slobodno izabranih predstavnika". Ta je odredba dodatno podržana odredbom članka 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR), u kojem se govori o pravu svake osobe da sudjeluje u javnim poslovima. U europskom kontekstu, članak 3. Protokola 1. uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (ECHR) propisuje obvezu država stranaka da održavaju slobodne izbore pod uvjetima kojima se osigurava slobodno izražavanje volje za sve osobe.

Specifično, u odnosu na sudjelovanje manjina u javnom životu, UN-ova Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim ili jezičnim manjinama (UNDM) navodi da: „osobe koje pripadaju manjinama imaju pravo aktivno sudjelovati u kulturnom, vjerskom, društvenom, gospodarskom i javnom životu " (članak 2. stavak 2.) te da te osobe imaju pravo „aktivno sudjelovati u donošenju odluka koje se odnose na njima pripadajuće manjine ili na područja u kojima one žive" (članak 2. stavak 3.). U europskim okvirima, članak 15. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM) također naglašava značaj pružanja mogućnosti za slobodno i učinkovito sudjelovanje manjina u kulturnom, socijalnom i gospodarskom životu, i u obavljanju javnih poslova.³⁵ 1999. godine Visoki povjerenik za nacionalne manjine Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OSCE) objavio je Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu.³⁶

Određeni dokumenti za zaštitu ljudskih prava pozivaju države da poduzmu posebne mjere u cilju osiguranja sudjelovanja manjinskih skupina. Članak 1. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (ICERD) dozvoljava poduzimanje posebnih mjera s ciljem da se određenim rasnim ili etničkim skupinama osigura jednakost s ostatkom stanovništva u uživanju njihovih prava. Isti je pristup

preuzet i u odredbi članka 4. FCNM, kojom se državama dozvoljava da:

„usvoje, po potrebi, odgovarajuće mjere s ciljem promicanja pune i učinkovite jednakosti između pripadnika nacionalne manjine i pripadnika većinskog pučanstva u svim područjima gospodarskog, društvenog, političkog i kulturnog života.”³⁷

Pravo na sudjelovanje u razvoju je istaknuto u UN-ovoj Deklaracije o pravu na razvoj (UNDRD), u čijem se članku 1. navodi da je pravo na razvoj:

„neotuđivo ljudsko pravo temeljem kojega svaki čovjek i svi narodi stječu pravo sudjelovanja, poticanja i korištenja rezultata gospodarskog, društvenog, kulturnog i političkog razvoja u kojemu se u punoj mjeri mogu ostvariti sva ljudska prava i temeljne slobode.”

Manjine se mogu suočiti s brojnim preprekama koje u praksi ometaju njihovo sudjelovanje u navedenim procesima. Države stoga imaju obvezu poduzimati pozitivne mjere za prevazilaženje specifičnih poteškoća, poput nepismenosti, jezičnih prepreka, siromaštva ili prepreka u ostvarivanju prava na slobodu kretanja. Značaj pristupa (barem) najnižim razinama obrazovanja i ostalim socijalnim i gospodarskim resursima za ostvarivanje prava na sudjelovanje sve je više prepoznat u studijama o siromaštvu i socijalnom razvoju:

„Prava na sudjelovanje nije moguće uživati bez postojanja određenih pretpostavki. One podrazumijevaju fizičku i emocionalnu sigurnost, financijska sredstva i najmanju razinu obrazovanja za manjine. Potrebno je uspostaviti toleranciju između različitih, naročito manjinskih, gledišta te provesti opću osudu diskriminatornih praksi.”³⁸

Manjinski interesi

„Tamo gdje su manjine i urođeni narodi isključeni iz političkog, socijalnog i gospodarskog odlučivanja koje ima ključne reperkusije na njihove živote, cijena koju društvo plaća može često biti iznimno visoka u smislu ekonomskih troškova, propuštenih prilika, sukoba i uništenih života.”³⁹

U posljednjih 15 godina manjinske su organizacije na području zapadnog Balkana postale vrlo bučne u svojim zahtjevima za sudjelovanjem u procesima odlučivanja na nacionalnoj i lokalnim razinama. Do sada, uz nekoliko izuzetaka, političko sudjelovanje npr. pripadnika romske zajednice diljem regije, i zasigurno diljem Europe, ostalo

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

manjinskom skupinom. Redovito su isticali propusti BiH da provede ustavne promjene koje bi omogućile kandidiranje pripadnika nekonstitutivnih naroda na izborima, kao i da zadovolji uvjete za potpisivanje SAA.⁴¹ U Hrvatskoj, koja se smatra najnaprednijom državom u smislu ispunjavanja zahtjeva za članstvo u EU, sudjelovanje manjina u tijelima izabranim na lokalnoj razini ostalo je minimalno, učinkovito ograničavajući sposobnost manjina da ostvare puno sudjelovanje u političkim procesima. 2005. godine Savjetodavni odbor za FCNM objavio je izvještaj o Kosovu. U izvještaju se naglašava jasna relevantnost decentralizacije i reforme lokalne samouprave za manjinske zajednice te da iste trebaju biti provedene uz sudjelovanje manjina. Izvještaj ističe i da je sudjelovanje, odnosno zastupljenost manjina u općinskim upravnim tijelima, vlasti, pravosuđu i policiji ostala „zabrinjavajuće niska“. Manjinske OCD-e u Makedoniji redovito su izražavale snažnu zabrinutost zbog političke marginalizacije manjinskih skupina, uključujući Rome, Srbe, Turke i Vlahe. Pripadnici tih skupina ostali su isključeni iz sudjelovanja u javnoj upravi i javnom poduzetništvu, a otežano im je i sudjelovanje u konzultacijama civilnog društva s vladinim institucijama.

Ovakva zabrinutost manjinskih skupina prisutna je diljem zapadnog Balkana i nije ograničena na određene države. Uočljivo je da vlade pojedinih država, unatoč međunarodnom pritisku po pitanju zaštite manjina, nastavljaju snažno ignorirati probleme manjinskog sudjelovanja u političkom i javnom životu.

Pitanja manjinskog sudjelovanja u izvještajima EU o napretku država

Zastupljenost i sudjelovanje manjina u javnom životu naglašavani su u većini izvješća o napretku. U izvještajima je posvećena pažnja neodgovarajućoj zastupljenosti manjina u pravosuđu, policiji i drugim institucijama vlasti. U izvještaju o napretku Hrvatske za 2009. navodi se slijedeće: „Manjine se i dalje suočavaju s problemima u području zapošljavanja kako u smislu podzastupljenosti u državnoj upravi, pravosuđu i policiji, tako i u širem javnom sektoru.“⁴² Izvještaji su uglavnom usredotočeni na politički okvir i zakonske odredbe koji se odnose na sudjelovanje manjina. U izvještaju o napretku Crne Gore za 2009. navodi se da „ustavne odredbe o razmjernoj zastupljenosti nacionalnih manjina u javnim službama trebaju biti pojašnjene.“⁴³ U izvještajima o napretku BiH stalno se sagledava pitanje kašnjenja i konačnog usvajanja sveobuhvatnog anti-diskriminacijskog zakona.⁴⁴ U izvještajima o Hrvatskoj ponavlja se problem neodgovarajuće provedbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (CLNM), što je rezultiralo podzastupljenošću manjina u državnoj upravi,

je zanemarljivo. Posljedice tog stalnog nedostatka političkog sudjelovanja mogu se vidjeti na primjerima upornog provođenja segregacije u školama i iznimno visoke razine lišavanja pristupa materijalnim resursima pripadnika manjinske populacije.⁴⁰

Pitanje nedostatka političkog sudjelovanja i političkog predstavljanja nije isključivo povezano sa jednom

pravosuđu i policiji, kao i nedostatnom sudjelovanju manjina u tijelima izabranim na lokalnoj razini.⁴⁵

Specifične intervencije u odnosu na manjine financirane u okviru IPA-e

Prva komponenta IPA-e (Razvoj institucija), koja je

otvorena za sudjelovanje svih država potencijalnih kandidatkinja, obuhvaća političke zahtjeve, socio-ekonomske zahtjeve i ostvarivanje europskih standarda u skladu s Kopenhaškim kriterijima.⁴⁶ U cilju ispunjavanja političkih kriterija, podrška IPA-e u okviru komponente I uglavnom je usmjerena na reformu uprave i lokalne samouprave, policije i pravosuđa, kao i na pružanje potpore civilnom društvu, promicanju ljudskih prava i zaštiti manjina.

Posljedično, na razini strateškog planiranja IPA-e, svi MIPD-i sadrže poveznice s manjinama te s raseljenim osobama i izbjeglicama kao specifičnim prioritetima u okviru ispunjavanja političkih kriterija. Pitanja koja su u odnosu na manjine naglašavana u izvještajima o napretku su, u određenoj mjeri, uključena u programsku potporu IPA-e, na način kako je to uređeno MIPD-ovima. Na primjer, MIPD za Kosovo za razdoblje 2009. – 2011. potvrđuje potrebu za poduzimanjem napora usmjerenih ka „uspostavljanju multi-etničkog, demokratskog društva koje je čvrsto utemeljeno na vladavini prava i poštovanju i zaštiti prava Srba i ostalih manjina“. Stoga, potpora u okviru IPA-e treba biti usredotočena na ispunjavanje političkih kriterija EU i konsolidaciji kosovskog institucionalnog okvira, uključujući zaštitu srpske i ostalih manjina.⁴⁷ Područja pružanja potpore manjinama u MIPD-ovima za Crnu Goru uključuju podršku provedbi nacionalne strategije za naglašavanje potreba izbjeglica i raseljenih osoba te podršku provedbi strategija i akcijskih planova za Rome. Primjetno je da se, u odnosu na prethodne MIPD-ove, u većini država ciljevi aktualnih MIPD-ova nisu mijenjali. Ta situacija nameće pitanje koliko se, na temelju novih nalaza u izvještajima o napretku i doprinosa ostalih relevantnih dionika, dubinski provodilo godišnje ocjenjivanje MIPD-ova.

Na operativnoj su razini za većinu država kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja projekti razvijani na temelju MIPD-ova i godišnjih programa, sa specifičnim ciljem da pruže potporu ostvarivanju prava manjina na sudjelovanje u javnom životu. Na primjer, projektom „Uspostavljanje sveobuhvatnog sustava za zaštitu od diskriminacije“ iz 2009. teži se osnažiti resurse Ureda pučkog pravobranitelja (Ombudsmana) u Hrvatskoj (kao državnog tijela najizvravnije uključenog u borbu protiv diskriminacije) i Ureda za ljudska prava (kao državnog tijela najizvravnije uključenog u ukidanje

diskriminacije), na način da razviju učinkovit sustav statističkog praćenja slučajeva diskriminacije i da razrade sveobuhvatan sustav pružanja pomoći žrtvama diskriminatornih postupanja.⁴⁸ U Makedoniji, projekt „Podrška provedbi reforme javne uprave“ iz 2007. sadrži specifičnu intervencijsku komponentu u cilju potpore provedbi Strategiji za pravičnu zastupljenost. Navedena

18

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

Makedoniji. Ta Strategija uključuje aktivnosti educiranja svih odgovarajućih koordinacijskih struktura na nacionalnoj razini (uključujući i edukaciju novoosnovane Jedinice za romska pitanja) i u odabranim općinama, kao i organizaciju seminara za procjenjivanje akcijskih planova u odnosu na Nacionalnu strategiju za Rome te potporu provedbi lokalnih akcijskih planova.⁵⁰

Uključivanje manjina u glavne tokove IPA- inih sektorskih projekata

Svi MIPD-ovi razmatraju manjinske interese i nediskriminaciju kao pitanja koja se međusobno prepliću. Uključivanje međusobno isprepletenih pitanja u glavne tokove dodatno je utjecalo na povećanje njihovog značaja. Na primjer, u Europskom razvojnom konsenzusu iz 2005. Europska komisija je istaknula da će primjenjivati pojačani pristup uključivanju međusobno isprepletenih pitanja u glavne tokove.⁵¹ Upućivanje na pitanja koja se međusobno prepliću, uključujući pitanja manjina, ranjivih skupina i/ili anti-diskriminacije može se pronaći u aneksima uz sve MIPD-e. Ipak, čini se da su mnogi od tih aneksa sastavljeni po modelu „izreži i zalijepi (cut-and-paste)“, s jednakim formulacijama koje se stalno ponavljaju.⁵² Na primjer, uzastopno, u svim se MIPD-ovima za BiH u okviru Aneksa 4., pitanja koja se međusobno prepliću, navodi da „će manjinski interesi biti naglašeni u svim aktivnostima u okviru IPA programa, naročito kada onima koja se odnose na javne usluge, zakonodavna pitanja i ekonomski razvoj.“⁵³ Slični se navodi mogu pronaći i u svim MIPD-ovima za Hrvatsku.

Na operativnoj razini IPA-ina projekti podupiru ispunjavanje političkih zahtjeva Kopenhaških kriterija, pružaju potporu reformi javne uprave, policije i pravosuđa, te podupiru civilno društvo. U svim projektnim sažetcima manjinska se prava navode kao pitanja koja se prepliću s drugim pitanjima. Postoji, međutim, nekoliko projektnih primjera u kojima su navedene smjernice o načinu operacionalizacije tih međusobno isprepletenih pitanja.

Reforma javne uprave

Tri projekta koji su opisani u nastavku ukazuju na postojeće razlike u pristupu i kvaliteti uključivanja manjinskih pitanja, kao pitanja koja se prepliću s drugim pitanjima, u provedbu reforme državne uprave.

Projekt „Osnaživanje lokalne demokracije“ iz 2007., koji je proveden u BiH, težio je „poticanju partnerstava i trajnog dijaloga između OCD-a i lokalnih vlasti putem privlačenja općina da priznaju ulogu sektora civilnog društva i koristi od partnerstava sa OCD-ama i

Strategija za cilj ima postići odgovarajuću zastupljenost različitih etničkih skupina u javnoj upravi, na način kako je to uređeno Ohridskim okvirnim sporazumom.⁴⁹ Projekt „Demokracija i temeljna prava“ iz 2008 sadrži aktivnosti specifičnog interveniranja u cilju pružanja potpore provedbi Nacionalne strategije za Rome u

obrnuto“.⁵⁴ Korisnici ovog projekta su lokalne općine. U sažetku projekta opisani su ključni problemi, uključujući i nedovoljnu razinu partnerstva i dijaloga koje vodi nedovoljnoj iskorištenosti OCD-a kao partnera u pružanju usluga, u kombinaciji s netransparentnim

postupcima ugovaranja ili nesudjelovanjem OCD-a u lokalnim procesima odlučivanja. Ti su problemi općenito vidljiviji i mnogobrojniji u odnosu na brojne manjinske OCD-e zbog nepostojanja pristupa odgovarajućim informacijama ili diskriminatornim praksama općinskih dužnosnika. Stoga, vrlo je iznenađujuće da se u sažetku projekta ne posvećuje pažnja pitanju uključivanja manjinskih OCD-a kao partnera u provedbi projekta. U okviru dijela projektnog prijedloga koji se odnosi na pitanja koja se međusobno prepliću navedeno je da „su područja koja će najvjerojatnije biti obuhvaćena ovim programom: socijalna pitanja, rodna pitanja, pitanja zaštite okoliša, pitanja ljudskih prava, itd.“ te da će „potreba za primjerenim razmatranjem rodničkih pitanja i uzimanje u obzir prava manjinskih skupina, naročito Roma, biti integralnim dijelom procesa odabira i evaluacije“.⁵⁵ Međutim, projektom nisu bile predviđene mjere kojima bi se osiguralo da manjinske OCD-e aktivno rade na navedenim pitanjima.

Na Kosovu, projekt „Potpora lokalnoj vlasti i decentralizaciji“ iz 2007. za cilj je imao poboljšati koordinaciju između središnjih vlasti i općina po pitanjima razvoja politika, osnaživanja pravnih okvira i pružanja usluga, te poboljšanja rada i odgovornosti općina u pružanju isplativih javnih usluga i unaprjeđenju dijaloga s građanima. Iako su u sažetku projekta, u okviru pitanja koja se prepliću, uključene mjere za naglašavanje manjinskih pitanja, uključujući poboljšanje javnosti rada i informacijskih usluga te redovne sastanke odbora za jednake mogućnosti, upitno je jesu li se te mjere pokazale dovoljnima.⁵⁶

Nasuprot projektima u BiH i na Kosovu, projekt „Potpora provedbi reforme javne uprave“ iz 2007., koji je proveden u Makedoniji, uključio je određeni proračun za operacionalizaciju pitanja koja se međusobno prepliću, jasno upućujući na lekcije naučene tijekom razdoblja CARDS programa. U sažetku projekta se navodi:

„Još jedna od važnih lekcija naučenih tijekom razdoblja CARDS-a je da bi odgovarajuće uvođenje pitanja koja se prepliću u glavne tokove bilo značajno potaknuto putem izdvajanja određenih proračunskih sredstava. Stoga će najviše 10% od iznosa ukupnih proračunskih sredstava biti rezervirano za ciljne projekte usmjerene uvođenju pitanja koja se prepliću u glavne tokove...“⁵⁷

U projektnom je sažetku utvrđeno da određena, odnosno izdvojena proračunska sredstva trebaju podupirati mjere provedbe treninga za osposobljavanje korisnika projekta da uvode pitanja koja se prepliću u glavne tokove, na način da se njima osigura: (a) da unutarnje strukture i operativne procedure promiču uključivanje manjina i

ranjivih skupina; i (b) da relevantni zakoni, strategije i politike koje izrade korisnici promiču uključivanje manjina i ranjivih skupina. Sažetkom projekta su također utvrđeni konkretni metodi koje treba primijeniti, npr. „interno ocjenjivanje manjina i ranjivih skupina u cilju mjerenja postignutog napretka.“⁵⁸

Reforma policije i pravosuđa

Razlike u operacionalizaciji manjinskih prava kao pitanja koja se prepliću također su vidljive u IPA-inim projektima potpore reformi policije. Na primjer, cilj projekta za Makedoniju „Potpora provedbi strategije za reformu policije“ iz 2007. je „osigurati profesionalne policijske usluge i upravljanje...u koje će javnost imati povjerenje“.⁵⁹ U dijelu sažetka projekta u kojem se opisuje opravdanost ovog projekta istaknuto je da „relevantne odredbe Ohridskog okvirnog sporazuma ostaju ključne, naročito za nastavak izgradnje i dugoročnu održivost međuetničkog povjerenja i stabilnost u državi koja iz toga proizlazi“.⁶⁰ Stoga, u sažetku projekta primjereno se navode mjerila za ocjenu manjinske uključenosti: (a) sudjelovanje manjina u upravnim službama na način kako je to uređeno Strategijom jednake zastupljenosti, koja je proizašla iz Ohridskog okvirnog sporazuma; (b) primjereno korištenje manjinskih jezika u policijskoj službi; i (c) naročiti zahtjevi za rješavanje manjinskih problema u okviru strateškog, taktičkog i operativnog postupanja policije – čime se manjinska pitanja postepeno uvode u glavne političke i provedbene tokove.

Poprilično različit pristup uvođenja manjinskih prava u glavne tokove može se razmotriti u projektu „Potpora procesu reforme policije u Bosni i Hercegovini“ iz 2008., kojim je predviđeno osnivanje policijskih tijela i agencija za potporu. Ciljevi ovog projekta su osigurati uvođenje manjina u glavne tokove zahtijevanjem konkretnog praćenja pokazatelja uspješnosti. Kako se navodi u sažetku projekta: „Od ugovornika uključenih u projekt će se zahtijevati da, kao sastavni dio svih izvještaja o napretku u provedbi projekta, predoče podatke o praćenju koji će sadržavati podatke o zastupljenosti muškaraca i žena te manjina, u odnosu na doprinos stručnjaka i na dane provedene na treninzima.“⁶¹ Ti pokazatelji, međutim, nisu uključeni u okvirnu logičku matricu sažetka projekta.

Potpora civilnom društvu

Sve države regije provode specifične projekte putem svojih godišnjih programa u okviru IPA-ine komponente I ili putem CSF-a (Civil Society Facility). CSF je 2008., kao novu strategiju u odnosu na civilno društvo, pokrenula Opća uprava (DG) za proširenje. Općenito, ti su projekti imali za cilj osposobiti OCD-e da utječu na i

sudjeluju u oblikovanju procesa političkog odlučivanja, te da osiguraju transparentno i odgovorno upravljanje.

IPA-ini projekti usmjereni na jačanje civilnog društva, poput IPA-inih projekta za potporu reformi policije i reformi javne uprave, uglavnom upućuju na manjine kao na jedno od pitanja koje se međusobno prepliće s drugim pitanjima. Riječi koje se koriste, poput npr. „zadovoljavanje potreba etničkih zajednica“⁶² ili „unaprjeđenje interesa tih (npr. Roma) skupina u nepovoljnijem položaju“⁶³, ne upućuju na aktivni ili izravni angažman manjinskih organizacija civilnog društva u svojstvu partnera, korisnika projekta ili provoditelja projekta. Također, nisu korištene niti mjere za odgovarajuću i praktičnu operacionalizaciju pitanja koje se međusobno prepliću. Ovaj je propust kritičan, naročito ako se ima u vidu da neki su neki od projekta izričito povezani s i uključeni u specifične manjinske politike. Na primjer, u Hrvatskoj, sažetak projekta „Civil Society Facility – povećanje kapaciteta sektora civilnog društva za praćenje provedbe pravne stečevine EU“ izričito upućuje na Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava od 2008. do 2011., kao na relevantni programski okvir za provedbu projekta. U

Srbiji, sažetak projekta „Potpora civilnom društvu“ iz 2009. usredotočuje se na široki spektar akcija koje za cilj imaju potvrđivanje anti-diskriminacijskih politika, čime se projekt, između ostalog, usklađuje s „Nacionalnom strategijom za poboljšanje položaja romskog stanovništva i Nacionalnim programom za integraciju“.⁶⁴ Projekt iz 2008. „Potpora sudjelovanju civilnog sektora u procesima donošenja odluka i u pružanju socijalnih usluga“ u Makedoniji može se razmotriti kao izuzetak, budući da je „unaprjeđenje kvalitete međuetničkih odnosa“ navedeno kao jedno od pet područja određenih za financiranje u okviru projektne komponente za dodjelu sredstava.⁶⁵ Također, u ograničenoj mjeri, projekt na Kosovu „Potpora medijima i civilnom društvu“ iz 2008. upućuje na manjine u okvirima osnovnog cilja projekta i očekivanih rezultata. Kako je navedeno u sažetku projekta, cilj projekta je „Ojačati kapacitete Kosovskog instituta za medije te ojačati uključenost civilnog društva u stvaranje politika i u podizanje javne svijesti u područjima zaštite okoliša i jednakih mogućnosti“.⁶⁶ Odgovarajući rezultati uključuju: „a) Povećanu uključenost sektorskih OCD-a u stvaranje politika u područjima zaštite okoliša, jednakih mogućnosti i pružanja socijalnih usluga specifičnim ugroženim skupinama“ i „b) Veću interakciju između sektorskih OCD-a koji predstavljaju različite zajednice na Kosovu“.⁶⁷

Relevantnost i učinkovitost IPA-e u odnosu na manjinska prava: obrazovanje

Pravo na obrazovanje je opće ljudsko pravo odredbama i kao takvo je potvrđeno odredbama UDHR-a, Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR), Konvencije o pravima djeteta (CRC), Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije protiv žena (CEDAW) i UNESCO-ove Konvencije protiv diskriminacije u obrazovanju. Međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava utvrđen je minimum standarda poštovanja, zaštite i ostvarivanja prava na obrazovanje. Ti standardi uključuju slobodno i obvezno osnovno obrazovanje; jednak pristup ostvarivanju prava na obrazovanje, uključujući srednjoškolsko obrazovanje; i pravo roditelja da izaberu oblik i vrstu obrazovanja za svoju djecu. Od kritičnog je interesa činjenica da se obrazovanje na smatra isključivo pojedinačnim pravom, odnosno pravom za sebe, već da se, budući da omogućava ostvarivanje drugih temeljnih prava i sloboda, poput prava na sudjelovanje u izborima, na rad i na slobodu izražavanja, smatra i „osnaživačkim” pravom.

ECHR potvrđuje pravo na obrazovanje člankom 2. Protokola 1. uz Konvenciju. Povelja o temeljnim slobodama EU također utvrđuje pravo na obrazovanje u člancima 14. i 21., kojima su propisani jednakost pred zakonom, zabrana diskriminacije te prava djece. Nadalje, Direktiva o rasnoj jednakosti (2000/43/EC) propisuje zaštitu od diskriminacije u području obrazovanja.

Sukladno međunarodnim pravnim propisima, države su dužne omogućiti ostvarivanje prava na obrazovanje koje se temelji na modelu 4A. S tim u vezi, obrazovanje treba biti:

- *Raspoloživo (Available)*: na području države potrebno je osigurati dovoljan broj školskih ustanova i nastavnika.
- *Dostupno (Accessible)*: škole trebaju biti dostupne svima, naročito najugroženijim skupinama. Dostupnost ima tri dimenzije: nediskriminaciju, fizičku dostupnost i ekonomsku dostupnost (priuštivost).
- *Prihvatljivo (Acceptable)*: studentima i roditeljima, u obliku i u sadržaju, uključujući nastavne planove i programe i metode podučavanja. Treba biti odgovarajuće, kulturno prikladno i dobrog kvaliteta.

- *Prilagodljivo (Adaptable)*: škole trebaju biti u mogućnosti odgovoriti potrebama učenika u odnosu na različitosti socijalnih i kulturnih sredina u kojima žive, kao i potrebama vezanim uz promjene društava i zajednica.⁶⁸

Imajuću u vidu specifičnu situaciju manjina, model 4A

naročito je značajan, a međunarodni pravni propisi uređuju posebna manjinska prava u području obrazovanja. Za manjine u Europi naročito je značajna FCNM kojom je utvrđena osnova za daljnju nadogradnju obrazovnih prava. Savjetodavni odbor za FCNM je zaključio da su pojmovi prihvatljivosti i prilagodljivosti od naročitog značaja za osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama.⁶⁹ OSCE je objavio Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje (1996.) i Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika (1998.). Vijeće Europe je također razradilo i usvojilo posebni instrument o manjinskim jezicima nazvan Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima.

Države imaju posebne obveze u odnosu na obrazovanje manjina koje uključuju obvezu promicanja multikulturalnog obrazovanja te obvezu organiziranja obrazovanja nastavnika i osiguravanja kvalitetnih udžbenika za podučavanje manjinskih jezika. Značajno je da su, u određenim okolnostima, države ovlaštene da usvoje mjere pozitivne akcije, kako bi odgovorile svojim obvezama u odnosu na manjina. Neaktivnost država po tom pitanju, prema mišljenju Savjetodavnog odbora, može utjecati na kršenje obveza preuzetih pristupanjem FCNM-u.⁷⁰

Manjinski interesi

Manjinske zajednice diljem zapadnog Balkana u više su navrata isticale potrebu za odgovarajućim i kvalitetnim obrazovanjem. Te zajednice smatraju obrazovanje i mehanizmom osnaživanja i načinom zaštite svojih identiteta i kultura. U BiH, iako postoji zakonodavni okvir za obrazovanje na manjinskim jezicima, provedba

zakona i ostvarivanje prava ostaju na izuzetno niskoj razini. Učenici koji pripadaju etničkim manjinama i dalje se suočavaju s diskriminacijom u školama, a u nekim slučajevima potpuno izostaje bilo kakva interakcija između djece iz različitih etničkih zajednica.⁷¹

U Makedoniji postoji stroga etnička podijeljenost u školskom sustavu. Nastavni materijali i metode

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

manjina: obrazovanje na manjinskom jeziku, obrazovanje na srpskom i manjinskom jeziku, obrazovanje na srpskom jeziku uz podučavanje manjinskog jezika s elementima nacionalne kulture, te dvojezično obrazovanje. Međutim, nekim manjinama (poput vlaške nacionalne manjine u sjeveroistočnoj Srbiji ili Aškalija u Srbiji/Vojvodini) nije omogućen bilo kakav oblik obrazovanja na njihovom materinskom jeziku. Prisutni su i problemi vezani uz kvalitetu i sadržaj udžbenika, a u slučaju romske manjine i iznimno visoka razina nepismenosti među odraslima i djecom.⁷³ Općenito gledajući, razina nepismenosti manjinskih zajednica u Srbiji je veća od državnog prosjeka.

U izvješću Odbora za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije (CERD)⁷⁴ o Hrvatskoj iz 2009. navodi se da su, unatoč postignutom napretku, još uvijek prisutni slučajevi faktičke diskriminacije u obrazovanju, naročito protiv srpske i romske nacionalne manjine. CERD je u više navrata, kao naročito značajno, predlagao hrvatskoj vladi poduzimanje dodatnih napora u cilju okončanja diskriminacije protiv romske djece te održavanje nastave na romskom jeziku i okončanje segregacije u školama.⁷⁵

Pitanje obrazovanja u izvještajima EU o napretku država

U svim se izvještajima EU o napretku blisko prate reforma obrazovnog sektora, i to u skladu s Bolonjskim procesom,⁷⁶ zatim razvoj i usvajanje nacionalnih kvalifikacijskih okvira, jačanje administrativnih resursa odgovarajućih ministarstava, te ukupna proračunska izdvajanja za obrazovanje. Praćenje obuhvaća i napore za unaprjeđenje kvaliteta tercijarnog obrazovanja, strukovne obuke i obrazovanja odraslih; priznavanje neformalnih oblika učenja; te također ističe praznine između zahtjeva za osposobljavanjem i raspoloživosti osposobljenih i kvalificiranih radnika u sektoru zapošljavanja. Izvještaji o napretku su, u odnosu na manjine, uglavnom usmjereni na situaciju vezanu u Rome. U Izvještaju o napretku za Srbiju za 2009. godinu navodi se: „Razina pohađanja nastave romskih učenika, naročito učenica, je još uvijek vrlo niska. Iz razloga nedovoljnog poznavanja srpskog jezika mnoga su djeca, naročito romske izbjeglice iz inozemstva, smještena u posebne škole za djecu s posebnim potrebama.”⁷⁷ U izvještajima se također ističu problemi koji se odnose na pristup manjinske djece (naročito romske) kvalitetnom obrazovanju. Ti problemi obuhvaćaju obrazovne strategije za uključivanje, obrazovanje na manjinskim jezicima, obvezno obrazovanje, mjere za smanjivanje razine odustajanja od daljnjeg obrazovanja te ostale pozitivne akcije. Povećana pozornost posvećena je predškolskom obrazovanju. U Izvještaju o napretku za Hrvatsku za 2007. se navodi: „Postignut je napredak u predškolskom obrazovanju

neprikladni su za manjine, a nastava na jezicima manjina i dalje je nedovoljna i nekvalitetna. Odustanci od daljnjeg školovanja i izostanci sa nastave romskih učenika su zastupljeni u velikoj mjeri, a prisutna je i vrlo velika zastupljenost romske djece u obrazovnim ustanovama za djecu s posebnim (mentalnim) potrebama.⁷²

U Srbiji postoje četiri osnovna modela obrazovanja

21

Roma u okviru vladinog akcijskog plana „Desetljeća za uključivanje Roma 2005. – 2015.”...Međutim, cjelovitu je provedbu akcijskog plana potrebno ubrzati.”⁷⁸ Nadalje, tercijarno obrazovanje, naročito Roma, se razmatra u ograničenom broju izvještaja o napretku, poput npr. u

Izvještaju o napretku za Crnu Goru za 2009. u kojem se navodi: „potrebno je uložiti daljnje napore za poboljšanje položaja RAE⁷⁹ stanovništva. Što se tiče obrazovanja, financiranje školarina RAE učenika ostaje na razini priče i gotovo je u cijelosti ovisno o inozemnim donatorima.”⁸⁰

Specifične intervencije u odnosu na manjine financirane u okviru IPA-e

Na razini strateškog planiranja, kako je navedeno u MIPD-ovima, komponenta I IPA-e također podupire provedbu reforme obrazovnog sektora, a u cilju osposobljavanja država kandidatkinja da ispune socio-ekonomske zahtjeve vezano uz pristupanje članstvu u EU. S tim u vezi, ponovno, postoje suštinske razlike u uključivanju manjina. MIPD-ovima za BiH ne razmatraju se manjinska pitanja u odnosu na provedbu obrazovnih reformi u okviru ispunjavanja socio-ekonomskih kriterija za članstvo, iako su socijalno uključivanje i povratak navedeni kao jedan od ciljeva u okviru ispunjavanja političkih kriterija. Ostvarivanje toga cilja podrazumijeva pružanje potpore manjinskim i ranjivim skupinama, naročito Romima, te pružanje pomoći osiguravanju ekonomske i socijalne reintegracije izbjeglica.⁸¹

Jedan od ključnih prioriteta i ciljeva u okviru socio-ekonomskih kriterija MIPD-ova za Srbiju je promicanje i provedba reforme obrazovnog sustava, koja naročito uključuje integraciju „marginaliziranih skupina (većinom Roma) i djece/osoba s posebnim potrebama u redoviti obrazovni sustav...kao preduvjet za ostvarivanje ostalih očekivanih rezultata, poput zapošljavanja, socijalnog uključivanja i smanjivanja siromaštva.”⁸² Operativni program (OP) razvoja ljudskih resursa (HRD) za Makedoniju uključuje „omogućavanje pristupa kvalitetnom obrazovanju etničkih zajednica” u okviru osi obrazovnih prioriteta i prioriteta treninga, s ciljem potpore uključivanju Roma u obrazovni sustav i potpore uključivanju ostalih etničkih zajednica, uključujući Albance.⁸³ Predviđene se mjere odnose na treninge školskih nastavnika i roditelja Roma, ažuriranje nastavnog plana s ciljem uvrštavanja međukulturnog obrazovanja te na pružanje financijske potpore roditeljima učenika koji pripadaju romskoj i ostalim zajednicama. Daljnje mjere odnose se na razvoj obrazovanja odraslih i cjeloživotno učenje, uključujući i obrazovni program namijenjen odraslima koji nisu bili u mogućnosti završiti osnovno obrazovanje.⁸⁴ Hrvatski OP HRD, u okviru osi prioriteta za socijalno uključivanje,

uključuje mjere za „potporu pristupu obrazovanju skupina u nepovoljnom položaju. Te skupine su u OP HRD određene kao „skupine čiji pripadnici napuštaju osnovno i srednjoškolsko obrazovanje, skupine u područjima koja zaostaju u razvoju, osobe s posebnim potrebama i manjine.“⁸⁵

22

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

sve – povećanje dostupnosti i kvaliteta obrazovanja za djecu iz marginaliziranih skupina" teži povećati uključenost te djece u predškolsko i osnovnoškolsko obrazovanje, te smanjiti razinu odustajanja od daljnjeg školovanja putem angažiranja suradnika u nastavi i koordinatora za vezu za pojedine zajednice. Projekt iz 2009. „Unaprjeđenje predškolskog obrazovanja u Srbiji" (projekt IMPRES) za cilj ima ojačati uvjete za provedbu predškolskog obrazovanja, naročito djece iz ranjivih skupina, putem jačanja resursa predškolskih institucija u ciljanim općinama.

Uključivanje manjina u glavne tokove IPA- inih sektorskih projekata

Uvođenje manjinskih interesa u glavne tokove sektorskih reformskih procesa je ključno za ostvarivanje prava na dostupnost obrazovanja. No, bez obzira na to, malo je primjera u kojima su manjinska prava, kao pitanja koja se prepliću s drugim pitanjima, operacionalizirana u IPA-inim projektima za potporu procesima obrazovnih reformi. Na primjer, u sažetku projekta „Potpora sustavu višeg obrazovanja u Bosni i Hercegovini" iz 2008. manjine se prepoznaju kao pitanje koje se prepliće s drugim pitanjima, ali se nakon toga navodi:

„Manjine se često suočavaju s određenim poteškoćama u ostvarivanju pristupa na više obrazovanje. To je naročito slučaj s Romima, koji su često pasivno i aktivno isključeni iz obrazovnog

U Srbiji postoje tri velika IPA-ina projekta usmjerena na poboljšanje kvaliteta dostupnosti obrazovanja za djecu iz ranjivih skupina, među koje, između ostalih, svi projekti podvode pripadnike romske zajednice kao izričito ciljanu skupinu. Projekt iz 2008. „Obrazovanje za

sustava u cjelini. Iako je ključni prioritet u ovoj oblasti pristup osnovnom i srednjoškolskom obrazovanju, u okviru buduće strategije ne treba previdjeti aspekte koji se odnose na visoko obrazovanje.“⁸⁶

Time se smatra da pristup manjina visokom obrazovanju nije osnovno pitanje u okviru trenutačnih reformskih procesa.

Ostali se primjeri mogu pronaći u pripremnim mjerama za izradu programa Cjeloživotno obrazovanje i programa Mladi u akciji iz 2007. i 2009., a koji su provedeni u Hrvatskoj i Makedoniji (programi su financirani sredstvima IPA programa i provedeni posredstvom Opće uprave (DG) za obrazovanje i kulturu). Ti projekti teže pripremi Hrvatske i Makedonije, kao država kandidatkinja, za sudjelovanje u programima Europske komisije, putem izgradnje resursa odgovarajućih nacionalnih agencija za upravljanje programima, te omogućavanju sudjelovanja dionika u nekim projektima. Oni, nadalje, pružaju konkretne mogućnosti za financiranje obrazovnih projekata manjinskih OCD-a, stjecanje suštinskog iskustva manjinskih OCD-a u odnosu na pravila programiranja Europske komisije i u odnosu na praćenje projekata koje Komisija financira. Međutim, u svim se projektnim sažetcima navodi da „projekt izravno ne uključuje aktivnosti na koje manjine imaju utjecaj".⁸⁷

Relevantnost i učinkovitost IPA-e u odnosu na manjinska prava: zapošljavanje

Pristup zapošljavanju je središnje pitanje vezano uz ostvarivanje prava na ekonomsko sudjelovanje. Pravo na dostojanstven posao, bez diskriminacije i izrabljivanja, podrazumijeva mogućnost da svi ljudi ostvare odgovarajuće prihode, neophodne za zdrav život i dobrobit. Pravo na rad, kako je utvrđeno ICERD-om, ICESCR-om, Konvencijom Međunarodne organizacija rada (ILO) koja se odnosi na diskriminaciju u odnosu na zapošljavanje i profesiju, UDHR-om i UNDM-om, između ostalog uključuje:

- slobodu izbora i prihvaćanja posla;
- slobodu od ropstva i prisilnog rada;
- poticajne i pravedne uvjete rada, uključujući pravo na udruživanje, ostvarivanje jednake plaće za jednaki rad, primjerenu minimalnu plaću, sigurnost radnog okruženja, jednake mogućnosti za napredovanje, te odgovarajuće vrijeme za odmor; i
- pristup strukovnim treninzima i usmjeravanju.⁸⁸

Manjine u odnosu na zapošljavanje imaju ista prava kao i svi ostali pojedinci i skupine u društvu, ali se još uvijek suočavaju s poteškoćama u pristupu tim pravima. Uskraćivanje prava na odgovarajući rad, s čime se manjine suočavaju, može biti povezano s izravnom ili neizravnom diskriminacijom, ali može biti i rezultata strukturnih disadantages, poput niže razine obrazovanja ili segregacije u stanovanju.⁸⁹ Primjenjujući navedeno na kontekst u kome žive Romi u Europi, CERD je 2000. objavio posebne preporuke kojima se države stranke potiču na usvajanje mjera pozitivne akcije, uključujući „posebne mjere za promicanje zapošljavanja Roma u tijelima javne uprave, javnim institucijama, kao i u privatnim tvrtkama”.⁹⁰ Značajno je da je pravo na rad bez diskriminacije naglašeno i u *pravnoj stečevini* EU. Zakoni EU su posvetili pažnju ljudskim pravima naročito u kontekstu zapošljavanja. U 2000. EU je usvojila dvije direktive za provedbu načela jednakog postupanja – Direktivu o rasnoj jednakosti (2000/43/EC) i Direktivu o jednakosti u zapošljavanju (2000/78/EC), koje su zajedno poznate kao „direktive o jednakosti”. Direktive o jednakosti određuju i zabranjuju

izravnu i neizravnu diskriminaciju, zlostavljanje, upućivanje na diskriminaciju i viktimizaciju.⁹¹

Manjinski interesi

Problemom uskraćivanja prava na rad naročito su loše

pogođene romske zajednice na području zapadnog Balkana.

U Makedoniji su Romi u velikoj mjeri podzastupljeni u privatnom, ali i u javnom sektoru, unatoč odredbi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina o razmjernoj zastupljenosti pripadnika etničkih zajednica u državnim institucijama na svim razinama. Čimbenici koji doprinose nepostojanju mogućnosti za zapošljavanje Roma u Makedoniji, ali faktički i diljem zapadnog Balkana, uključuju nedostatak obrazovanja i vještina koji je povezan s negativnom percepcijom Roma od strane poslodavaca, političkim pokroviteljstvom te diskriminacijom protiv pripadnika romske zajednice.⁹²

Za manjinske zajednice u Hrvatskoj diskriminacija u pristupu zapošljavanju ostaje najznačajniji razlog za zabrinutost i jedna od najvećih prepreka manjinskom povratku, prvenstveno pripadnika srpske zajednice. Bošnjaci i Srbi su podzastupljeni kako u javnom, tako i u privatnom sektoru, a naročito u pravosuđu, policiji i tijelima javne uprave. Vlada je, do sada, postigla maleni napredak u provedbi inicijativa za zapošljavanje manjina u javnom sektoru.⁹³ Nedostatak podataka razdijeljenih po etničkoj pripadnosti ometao je i sprječavao praćenje stanja zastupljenosti manjina u javnim tijelima, a postojali su i brojni navodi o stalnoj diskriminaciji u zapošljavanju, i u javnom i u privatnom sektoru.⁹⁴

U Srbiji je nezaposlenost Roma u odnosu na ostatak stanovništva veća za više od dva puta, dok je viska razina nezaposlenosti prisutna i među izbjeglicama i raseljenim osobama. Problemom dugotrajne nezaposlenosti najviše su pogođene žene i slabije obrazovane osobe.⁹⁵

Službena stopa nezaposlenosti u BiH u 2007. bila je 27%. Za usporedbu, rezultati istraživanja koje je provedeno 2006. i 2007. i koje je obuhvatilo romska kućanstva u 16 općina pokazalo je da je samo 4%

odraslih Roma bilo zaposleno. Od ukupnog broja nezaposlenih samo ih je nešto više od polovice bilo prijavljeno na zavodu za zapošljavanje, a otprilike je jedna od deset nezaposlenih osoba primala socijalnu pomoć. Rad djece u romskim zajednicama u BiH je poprilično uobičajena pojava. Rad djecu udaljuje od

obrazovanja, a nedostatak obrazovanja i odgovarajućeg strukovnog razvoja i razvoja odgovarajućih vještina često doprinosi posljedičnom isključivanju sa formalnog tržišta rada, utirući put nasljeđivanju siromaštva od jedne do druge generacije.⁹⁶

Siromaštvo s kojim se suočavaju mnoge romske obitelji u

Crnoj Gori također rezultira poprilično velikom zastupljenošću dječjeg rada među pripadnicima te manjine. Razina siromaštva među Romskim kućanstvima u Crnoj Gori je 4,5 puta viša od prosječne razine siromaštva na nacionalnoj razini. Slično tome, razina nezaposlenosti Roma je četiri puta viša od prosjeka (43,3% prema 11%). Dok je opća tendencija među Romima da obavljaju slabije plaćene poslove koje ostale skupine stanovništva smatraju nepoželjnim, najčešći izvor prihoda izbjeglih i raseljenih Roma je trgovanje na neformalnom tržištu.⁹⁷

Pitanje zapošljavanja u izvještajima EU o napretku država

Na području zapošljavanja većina se izvještaja o napretku usredotočuje na dva osnovna pitanja specifična za manjine.

Prvo, u njima se razmatra ekonomski položaj Roma, od čega se u većini izvještaja ističe da su stope nezaposlenosti među Romima puno više od nacionalnih prosjeka. Na primjer, u izvještaju za Makedoniju za 2008. se navodi: „U 2007. Romi su imali najveću stopu nezaposlenosti (prema nekim izvještajima oko 70%), najniža osobna i obiteljska primanja i najvišu stopu smrtnosti u odnosu na druge etničke skupine.”⁹⁸ Ta pozornost, posvećena socio-ekonomskim uvjetima života, u skladu je s inicijativama EU koje teže uključivanju Roma.⁹⁹ Nasuprot pozornosti koja je posvećena Romima, socio-ekonomskom položaju ostalih manjinskih skupina, koje se također suočavaju s nezaposlenošću i siromaštvom, posvećeno je znatno manje pozornosti. Drugo, u izvještajima o napretku BiH, Hrvatske i Makedonije razmatra se diskriminacija u zapošljavanju, a na nju se gleda kao na osnovnu prepreku za održiv povratak raseljenih osoba i izbjeglica. Na primjer, u izvještaju za Hrvatsku za 2007. se navodi: „Pripadnici srpske manjine, uključujući one koji su ostali u Hrvatskoj za vrijeme rata, suočavaju se sa ključnim teškoćama vezano za pristup zapošljavanju, naročito u ratom pogođenim područjima.”¹⁰⁰

Međutim, jedna od stvari koja se u izvještajima o napretku stalno propušta je naglašavanje napora za uvođenje manjina u glavne tokove sektorskih programa. Izuzetak predstavljaju izvještaj za Crnu Goru za 2009., u kojem se posvećuje pažnja programima za integraciju manjina u raspoloživu radnu snagu, koje je usvojio Crnogorski zavod za zapošljavanje,¹⁰¹ te izvještaj za Makedoniju za istu godinu u kojem se navodi: „Mjere poduzete ta poboljšanje pristupa ranjivih skupina tržištu rada, uključujući osobe s invaliditetom, su i dalje nedovoljne.”¹⁰²

Dodatno, uz redovne izvještaje o napretku i doprinose odgovarajućim nacionalnim politikama, Europska komisija zahtjeva angažiranje država kandidatkinja u proces kojemu je cilj poticati akcije za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti te provesti reformu sustava socijalne zaštite na temelju

razmjena iskustava u razvoju politika i zajedničkog učenja u suradnji s državama članicama. Zajedno, te aktivnosti čine osnovu za programiranje IPA-e u području zapošljavanja i socijalne uključenosti, uz stavljanje naglaska na pitanja zapošljavanja. U 2007., Opća uprava (DG) za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti i Republika Hrvatska potpisali su Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju (JIM) Republike Hrvatske. JIM ističe ključni izazove i sadrži sporazum o prioritetima politika, uključujući one kojima se teži:

„povećati razinu zapošljivosti onih skupina koje su najviše pogođene dugotrajnom nezaposlenošću, prije svega, usmjeravajući mjere aktivne politike tržišta rada prema osobama s invaliditetom, Romima, starijim radnicima, bivšim ovisnicima; posebnu pozornost prilikom zapošljavanja posvetiti uklanjanju diskriminacije prema ženama; osigurati punu provedbu propisa o zapošljavanju manjina iz Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama; voditi evidenciju o sudjelovanju korisnika socijalne pomoći u programima aktivne politike tržišta rada.”¹⁰³

Trenutačno se razgovara o potpisivanju sličnog memoranduma s Makedonijom.

Nadalje, Zajednički memorandum o prioritetima politike zapošljavanja (JAP) za cilj ima poduprijeti države kandidatkinje u provedbi reformi svojih sustava zapošljavanja u skladu s zajedničkim ciljevima, poput povećanja zapošljavanja i osnivanja funkcionalnog tržišta rada. S tim u vezi, države kandidatkinje se nalaze u različitim fazama potpisivanja Memoranduma, a do sada je JAP potpisala jedino Hrvatska (u svibnju 2008.). U JAP-u se navode konkretni prioriteti akcija u odnosu na manjine, poput onog da je potrebno „Učinkovitije provoditi postojeće programe za osjetljive skupine na tržištu rada te ih proširiti, posebno u namjeri da se učini značajan utjecaj na zapošljavanje srpske manjine, Roma i ostalih manjina.”¹⁰⁴

Specifične intervencije u odnosu na manjine financirane u okviru IPA-e

Postoji nekoliko primjera specifičnih intervencija na području zapošljavanja koje za ciljanu skupinu imaju manjine. Makedonski Operativni program (OP) za provedbu komponente IV, Razvoj ljudskih resursa (HRD) sadrži odgovarajuće specifične ciljeve koji

uključuju: „Olakšavanje integracije pripadnika Romske zajednice koji su isključeni sa tržišta rada, povećavanjem i jačanjem njihovih potencijala za zapošljavanje" i „Uvođenje specifičnih usluga za zapošljavanje putem treninga za osposobljavanje, koji su usklađeni s osobnim potrebama i uvjetima (uključujući i jezična pitanja) žena

pripadnica romske, albanske i Turske zajednice." Specifični ciljevi su usmjereni na ostvarivanje socijalnog uključivanja i promicanje inkluzivnog tržišta rada, kao trećeg prioriteta OP-a. Mjere podrazumijevaju treninge na radnom mjestu i razvoj osnovnih vještina, kao i aktivnosti podizanja javne svijesti protiv diskriminacije.¹⁰⁵

Uključivanje manjina u glavne tokove IPA- inih sektorskih projekata

Vezano za politike zapošljavanje, kao i slučaju reformiranja obrazovnog sektora, komponenta I IPA-e (Izgradnja institucija) na razini strateškog planiranja teži osposobljavanju država kandidatkinja za ispunjavanje socio-ekonomskih zahtjeva za pristupanje članstvu u EU. Potpora navedena u IPA MIPD-ovima uključuje politike koje se odnose na pristup zapošljavanju i razvoj aktivnog tržišta rada, razvoj malog i srednjeg poduzetništva (SME) i jačanje konkurentnosti, reformu obrazovnog sustava i sustava socijalne zaštite, kao i na mjere za socijalno uključivanje. Na tom području, međutim, većina MIPD-a nema izravne smjernice u odnosu na manjine. MIPD-ovi za Srbiju su izuzetak u tom smislu, budući da se u njima izričito navodi da, kao dio cilja za povećanje pristupa zapošljavanju i sudjelovanju na formalnom tržištu rada, „Naročita pozornost treba biti usmjerena na...ranjive skupine (poput...Roma, izbjeglica i interno raseljenih osoba...)".¹⁰⁶ Važno je napomenuti da se ekonomski napredak manjina smatra pitanjem koje je vezano za ispunjavanje *političkih* kriterija za članstvo u EU. Stoga, MIPD-ovi u kojima je, u tom smislu, prepoznata potpora manjinama ističu tu potporu kao područje interveniranja i kao prioritet za ispunjavanje političkih kriterija.

U Operativnom programu (OP) za razvoj ljudskih resursa (HRD) 2007. – 2009. za Hrvatsku navedeni su strateški prioriteti i određene intervencije u okviru IPA-ine komponente IV. U socio-ekonomskoj analizi, koja prethodi programskim strategijama OP-a, navodi se da iako Hrvatski zavod za zapošljavanje „poduzima...neke specifične mjere prema nacionalnim manjina (Romi)...u programe su uvrštene i opće odredbe za „upoznavanje s

poslom", koje se primjenjuju na svakoga, a koje su imale ograničeni utjecaj na te specifično ciljane skupine".¹⁰⁷ U okviru prve osi prioriteta OP-a, kojoj je cilj povećati pristup zapošljavanju i održivom uključivanju na tržište rada putem jačanja CES, se navodi da će se novo uspostavljenim postrojenjima za trening izgraditi vještine specijaliziranih savjetnika za osobe u nepovoljnijem položaju. Dakle, umjesto da su navedene kao specifična ciljana skupina, manjine su podvedene po pojam osoba u nepovoljnijem položaju. U okviru druge osi prioriteta, mjere kojima se teži osnažiti socijalno uključivanje skupina u nepovoljnijem položaju uključuju: povećanje pristupa zapošljavanju putem treninga osoblja u institucijama za zapošljavanje i socijalnu zaštitu, trening skupina u nepovoljnijem položaju, osnivanje mreže „Mentora za socijalno uključivanje", te provedbu financijskih shema za potporu zapošljavanju i ostalim odgovarajućim uslugama.

Projektom u Crnoj Gori „Reforma tržišta rada i razvoj radne snage" iz 2008. teži se, u cilju poticanja razvoja, pružiti potporu izgradnji resursa Ministarstva zdravstva, rada i socijalne skrbi i Agencije za zapošljavanje, a projekt uključuje i opredijeljenost za (moguće) poduzimanje mjera pozitivne akcije - „u smislu osiguravanja pune jednakosti u praksi, primjena načela jednakog postupanja ne treba spriječiti donositelje odluka da ne održavaju ili usvajaju specifične mjere za sprječavanje ili isplaćivanje naknada za dovođenje u nepovoljniji položaj zbog rasnog ili etničkog podrijetla". Mjere uključuju oblikovanje programa treninga za specifične ciljane skupine, uključujući Rome i ostale manjinske zajednice, izbjeglice i interno raseljene osobe, te izjavu da će projekt biti usredotočen na te ciljane skupine.¹⁰⁸

Uključenost manjina u ciklus programiranja IPA-e

Prethodna je analiza pokazala da uloga IPA-e u unaprjeđenju manjinskih prava, kao kamena temeljca politike EU u regiji, predstavlja mješovitu sliku. Strateški dokumenti, u prosjeku, spominju značaj zaštite i uključivanja manjina, i to uglavnom u okviru političkog konteksta stabilizacije i pridruživanja. Manjine se, u smislu socijalnog i ekonomskog razvoja, razmatraju kao pitanje koje se prepliće i koje se naglašava u okviru širih sektorskih programa, kao i putem specifičnih akcijskih programa kojih su izravni korisnici ranjive skupine (pojam ranjive skupine često uključuje žene, osobe s invaliditetom i posebnim potrebama, starije osobe i manjine). Međutim, dok god im se ne posveti ozbiljna pozornost od strane onih koji planiraju i provode programe, pitanja koja se prepliću gube svoju sposobnost za naglašavanje izazova s kojima se suočavaju manjine.

Jedna od lekcija naučenih tijekom provedbe CARDS-a bila je da su pitanja koja se prepliću bila pretežno zanemarivana u stvarnom oblikovanju projekata (uključujući činjenicu da su financijske vlasti ili institucije zadužene za ugovaranje rijetko zahtijevali uključivanje specifičnih pokazatelja napretka koji se odnose na položaj manjina) i da nisu bila isticana kao ključni ciljevi aktivnosti i proračuna u većim sektorskim projektima. Projekti i programi IPA-e trebaju omogućiti da te lekcije budu praktično primijenjene, kao i pruže dokaze o njihovoj primjeni. U odnosu na navedeno, središnje pitanje je razina sposobnosti manjina da ostvare utjecaj na planiranje IPA-e i da, kao korisnici i ugovorni provoditelji, doprinesu provedbi programa i projekata. Nadalje, potrebno je osigurati dovoljnu stručnost i znanje o manjinskim pitanjima u okvirima općih uprava (DG-a) Europske unije, i to onih koje su najviše uključene u planiranje IPA-e. Ta se pitanja, na temelju rasprava sa radionica i na temelju intervjua s predstavnicima manjinskih zajednica koji su provedeni tijekom ljeta 2010., razmatraju u ovom odjeljku.

Konzultacije

Konzultacije s OCD-ama obvezna su razina IPA-e. „Načelo partnerstva“ u članku 6. „Planiranja pomoći“ –

propis Europskog vijeća iz 2006. kojim je uspostavljena IPA – se navodi da:

„pomoć u okviru ovog Propisa treba biti pružena na temelju višegodišnjih indikativnih planskih dokumenata izrađenih od strane države u bliskoj suradnji s nacionalnim vlastima, kako bi podržala nacionalne strategije i osigurala angažman i uključenost

država na koje se odnosi. Civilno društvo i ostali dionici trebaju biti uključeni prema potrebi (...).“¹⁰⁹

Proces konzultiranja značajno se razlikuje od države do države. U BiH prvi kontakt Uprave za europske integracije (DEI) bio je Savjet za civilno društvo, koji je osnovan temeljem sporazuma između Vijeća ministara i OCD-a 2007. godine. Predstavnici OCD-a napomenuli su da Odbor za civilno društvo nije ekskluzivni predstavnik civilnog društva te da postoje različite mreže i krovne organizacije putem kojih OCD-e surađuju. Štoviše, OCD-e su zaprimile informacije o IPA-i tek po završetku ciklusa planiranja. Jedan od predstavnika manjinskih OCD-a na radionici održanoj u BiH spomenuo je sljedeće:

„Moj osobni utisak s tog sastanka je da je na njemu bilo puno „isprika“ zbog činjenice da OCD-e nisu bile više i aktivnije uključene u te procese. Nije nam bilo jasno iz kog nas je razloga Uprava za europske integracije pozvala tek nakon što je cjelokupni proces završio i projekti već bili odobreni.“¹¹⁰

Priznajući da Savjet za civilno društvo nije u dovoljnoj mjeri predstavljao različitosti OCD-a u Hrvatskoj, Europska komisija i Savjet za civilno društvo su za potrebe izrade novog MIPD-a 2011. – 2013. pristupile i ostalim mrežama te od njih zatražile da imenuju predstavnike koji će sudjelovati u konzultacijama, čime su u procese uključeni i predstavnici romske zajednice te skupine izbjeglica i raseljeni osoba. Predstavnici manjinskih OCD-a koji su sudjelovali u izradi ove studije su napomenuli da je to bio napredak u odnosu na prethodne konzultacije, ali su također naveli i da još uvijek ne primaju popratne materijale i informacije koje smatraju potrebnima za odgovarajuću pripremu za sudjelovanje u procesu konzultacija. Potrebno je

napomenuti i da zbunjujuća raspodjela odgovornosti dodatno doprinosi poteškoćama u angažiranju OCD-a. Na primjer, viši programski službenik za OCD-e radi pri Ministarstvu pravosuđa, iako je Ministarstvo civilnih poslova ono pri kome su sve OCD-e registrirane na nacionalnoj razini.

U Srbiji su manjinski interesi za sudjelovanje u planiranju programskih prioriteta i za podupiranje

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

razvojnu pomoć Ministarstva financija pozvao je OCD-e da daju svoje komentare na prijedloge sažetaka projekta i odabranih prioriteta. Napomenuto je, međutim, da OCD-e koje su Ministarstvu dostavile komentare, od istog nisu primile nikakve povratne informacije. Od 2009. postoji opredjeljenje za uključivanjem OCD-a u višegodišnje programiranje i odabir prioriteta, ali do sada nije uspostavljen nikakav mehanizam u tom smislu. Općenito, predstavnici OCD-a koji su razgovarali s MRG smatrali su manjinske OCD-e nisu bile dovoljno zastupljene na konzultacijskim sastancima, kao i da je bilo vrlo malo dokaza o tome da se doprinos konzultacijskom procesu odrazio na oblikovanje MIPD-ova i projektnih sažetaka. Jedan je sudionik radionice MRG-a u Srbiji opisao konzultacijski proces IPA-inog programskog ciklusa na slijedeći način: „u institucijama nitko nije imao ideju o projektu...komentare i prijedloge OCD-a uglavnom nisu razumjeli na pravi način. Tako, nažalost, situacija izgleda iznutra."¹¹¹

U Makedoniji su OCD-e imale priliku sudjelovati u konzultacijama prije razvoja Višegodišnjeg operativnog programa za razvoj ljudskih resursa 2007. – 2013. u okviru IPA-ine komponente IV. To se sudjelovanje odnosilo na konzultacije s romskim organizacijama o obrazovnim propisima, u okviru druge osi prioriteta. Međutim, bila su prisutna i mišljenja da su manjinske OCD-e trebale biti uključene i u fazi planiranja projekta.¹¹²

Ključni problem kojeg su predočili predstavnici OCD-a koji su sudjelovali u izradi ove studije, ali i ostali dionici ukazuje da su konzultacije sa organizacijama civilnog društva često spontane i prvenstveno temeljene na osobnim kontaktima, umjesto na institucionalnim procedurama u ugrađenim u ciklus programiranja IPA-e. Ta je praksa prisutna i djelomično zbog činjenice da se na zapadnom Balkanu ne prakticira strukturirani i institucionalizirani odnos između OCD-a i predstavnika vlasti, na što su naročito ukazivale OCD-e iz Makedonije. Istraživanje koje je provelo Ministarstvo financija Republike Srbije dovodi do sličnih zaključaka i ističe da je, kao prvo i osnovno, potrebno postići politički konsenzus o provođenju konzultacija i o uključivanju OCD-a u procese odlučivanja. Dodatno, konzultativni procesi i međusobni odnosi vlasti i OCD-a moraju biti institucionalizirani te primjereno financijski podržani, a kako bi osigurali uključenost manjih OCD-a i OCD-a iz udaljenijih krajeva. Zaključno, potrebno je dodatno razviti i resurse sudionika iz vladinog sektora, kako bi imali smislene uloge u navedenim procesima.

Nadalje, manjinske OCD-e diljem regije smatraju konzultacije na razinama strateškog planiranja i programiranja, kao i svoj doprinos oblikovanju MIPD-

ispunjavanja političkih kriterija za članstvo u EU (na primjer, reforma javne uprave, reforma policije, jačanje civilnog sektora i promicanje ljudskih prava) rezultirali izradom popisa OCD-a s kojima surađuje Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, kako bi bile pozivane na konzultacijske skupove. Nadalje, Odjel za fondove EU i

27

ova i godišnjih programa, prvim korakom u širem procesu. Kao drugi suštinski dio konzultacijskog procesa, u koji trenutačno nisu aktivno uključene, manjinske OCD-e, na operativnoj razini, smatraju davanje doprinosa razvoju konkretnih sažetaka projekata i određivanju uvjeta koji se postavljaju ugovornicima.¹¹³ Konačno, manjinske su OCD-e u velikoj mjeri svjesne

da njihovo sudjelovanje u ciklusu programiranja IPA-e zahtjeva i angažman s Europskom komisijom u Briselu. Stoga je od iznimnog značaja stvaranje platforme (manjinskih) OCD-a kojom će se omogućiti suradnja s dužnosnicima EU te izravno zagovaranje za uključivanje manjinskih interesa i za sudjelovanje manjinskih OCD-a u IPA-i. Zauzvrat, Europska komisija mora osigurati zastupljenost stručnjaka za manjinska prava među svojim osobljem, naročito u odgovarajućim Općim upravama (DG-ima), koji će biti pozivani da daju svoj doprinos tijekom razdoblja strateškog planiranja i programiranja (poput uloga koje imaju stručnjaci za rodna, odnosno pitanja ravnopravnosti spolova). Međutim, nužno je spomenuti da zastupljenost stručnjaka za manjinska prava u osoblju Europske komisije nije dovoljno i da konzultacije s manjinskim skupinama i njihovim predstavnicima čine suštinski dio procesa IPA-e.

Resursi za provedbu projekata financiranih u okviru IPA-e

Kako bi bile sposobne sudjelovati u svim fazama ciklusa IPA-e, manjinske OCD-e trebaju vrlo dobro razumjeti složene procedura i institucionalne tvorevine IPA-e, kao i načine razvijanja projekata i upravljanja projektima. Međutim, to razumijevanje nedostaje, budući da informacije i potrebe za resursima u odnosu na IPA-u nisu naglašene. Istraživanje koje je provelo Ministarstvo financija Republike Srbije u 2009. Otkriva da 75% OCD-a u Srbiji nije upoznato sa programiranjem IPA-e, 45% njih nije imalo dovoljna iskustva u razvoju i provedbi projekata koje je financirala EU, dok je 70% OCD-a potrebu za treninzima o razvoju i provedbi projekata koje financira EU.¹¹⁴ Često su manjinske OCD-e iz udaljenijih područja, koje su imali malo odnosa s dionicima na nacionalnoj razini, one kojima nedostaje znanja o IPA-i i koje imaju malo iskustava s projektima EU i dodjelom financijskih sredstava.

Iako su odgovarajući pozivi za dostavu projektnih prijedloga i prateća dokumentacija dostupni na web-stranicama nacionalnih vlasti i delegacija Europske komisije u državama, manjinske OCD-e imaju potrebu za detaljnijim informacijama i za prilikama da izgrade

svoje resurse. Seminari i prezentacije organizirane tijekom prvih godina provedbe IPA-e bili su primarno promidžbene prirode i nisu pružali OCD-ima i ostalim dionicima (poput lokalnih vlasti) suštinska znanja i vještine potrebne za sudjelovanje u procesu programiranja IPA-e, uključujući i one potrebne za podnošenje zahtjeva za dodjelu IPA-inih fondova. Većinu treninga za OCD-e, na koje su utrošena značajna

28

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

projekata (uključujući složena pravila Europske komisije o nabavama, kao i ostalim odgovarajućim pitanjima).

Od 2009. EU financira projekt „Tehnička potpora organizacijama civilnog društva“ (TASCO), u okviru kojeg se provode besplatni treninzi i tečajevi na nacionalnoj i regionalnoj razini. TASCO teži jačanju resursa OCD-a u pretpristupnim državama za potrebe planiranja i provedbe projekata financiranih od EU, i to putem organiziranja tečajeva u trajanju od jednog do tri dana. TASCO ima lokalne predstavnike u državama uključenim u projekt, objavljuje elektroničke biltene i distribuira ih pute e-pošte, te održava redovite informativne sjednice.

Jedno od pitanja vezanih za znanja i resurse OCD-a, koji su potrebni za sudjelovanje na svim razinama programskog ciklusa IPA-e, odnosi se na raspoloživost odgovarajuće dokumentacije na lokalnim jezicima. Nacionalna ministarstva i uprave koje rukovode provedbom IPA-e u određenoj mjeri prevode ključne dokumente i čine ih dostupnima na lokalnim, službenim jezicima u državama. Međutim, učestalost prevođenja i prevođenje dokumenata na manjinske jezike značajno se razlikuje od države do države. Na primjer, manjinske su OCD-e u Crnoj Gori naglasile da uopće ne primaju odgovarajuću dokumentaciju na jezicima lokalne sredine. U Srbiji je odgovarajuća dokumentacija dostupna uglavnom na engleskom jeziku, što opet predstavlja izazov pristupu informacijama manjinskih OCD-a. OCD-e u BiH same organiziraju prijevod poziva i smjernica za dostavu projektnih prijedloga te ih distribuiraju putem e-pošte ili ih objavljuju na web-stranicama.

Postoji naročita svijest o činjenici da su manjinske OCD-e vrlo rijetko izravne korisnice IPA-e, budući da se većina financijskih sredstava ugovorima dodjeljuje međunarodnim konzultantskim tvrtkama za pružanje usluga tehničke pomoći. U neke je ugovore uključena financijska komponenta usmjerena na manjine (i/ili druge skupine), ali su one češće utvrđene kao ciljane skupina nego kao izravni korisnici (npr. stranke kao ugovornice). Također, većina iznosa financijskih sredstava je prevelika da bi ih manjinske OCD-e mogle prihvatiti i upravljati njima. Naročito manje manjinske OCD-e imaju velikih problema da zadovolje obvezne uvjete postavljene u okviru procedura za provedbu projekata koje financira Europska komisija. Treninzi za manjinske OCD-e, na način na koje ih provodi TASCO, smatraju se suštinskim za izgradnju resursa OCD-a za postupanje po složenim procedurama za nabavu i zadovoljavanje raznih ostalih kriterija. Ti su resursi značajni iz razloga što omogućuju OCD-ama ne samo da pristupe IPA-inim sredstvima, već i da budu odgovarajući partneri u pružanju tehničke pomoći.

financijska sredstva, provodile su lokalne i međunarodne konzultantske tvrtke, koje su uvidjele prazninu u odnosu na znanja i vještine potrebne za sudjelovanje u IPA-i kao tržišnu priliku za pružanje svojih usluga. Međutim, ti su tečajevi često pružali samo osnovi pregled o komponentama i strukturama IPA-e i prekratko su trajali da bi omogućili stjecanje odgovarajućih vještina kako o razvoju projekta u okviru IPA-e, tako o provedbi

Vežano uz navedeno, može se napomenuti da su romske organizacije ukazale na lekcije naučene tijekom prethodnog kruga proširenja EU (koje pokazuju da su romske organizacije iz Bugarske i Rumunjske imale potrebu za odgovarajućim jačanjem svojih resursa, kako bi bile sposobne pristupiti Strukturalnim fondovima), a

kako bi opravdale iskazane potrebe za odgovarajućim treninzima.

Dodatna prepreka za mnoge manjinske OCD-e odnosi se na činjenicu da nisu u mogućnosti osigurati dovoljna financijska sredstva, odnosno dio financijskih sredstava iz drugih izvora (izvora koji se ne odnose na financiranje EU), koja su neophodna za pristup fondovima EU. Podnositelji zahtjeva iz drugih izvora trebaju osigurati između 10 i 25% sredstava od ukupnog iznosa proračuna projekta, što često predstavlja nepremostivu prepreku za manje organizacije.¹¹⁵ Zaključno, manjinske OCD-e koje su bile konzultirane za potrebe izrade ovog izvještaja smatraju da im njihova uloga zagovaratelja manjinskih prava, u određenoj mjeri, otežava pristup fondovima IPA-e, iz razloga što s jedne strane prate kako njihove vlasti poštuju ljudska i manjinska prava, a s druge strane moraju s njima surađivati u upravljanju IPA-inim fondovima.

Specifično manjinski pokazatelji i mjerila

Razvoj pokazatelja i mjerila specifičnih za manjine predstavlja suštinski preduvjet za sustavno uvođenje manjina u glavne tokove sektorskih projekata. Značaj postojanja jasnih pokazatelja i mjerila naznačen je u mnogim evaluacijama projekata provedenih u okviru CARDS-a. Ta mjerila trebaju biti uključena na svim razinama praćenja, ali naročito na razinama mjerenja postignutih rezultata i utjecaja. Ta je naučena lekcija, do sada, rijetko korištena u IPA-inim projektnim sažetcima.

Na primjer, projekt u Crnoj Gori iz 2008. „Reforma tržišta rada i razvoj radne snage“ usredotočen je na poduzimanje aktivnih mjera na tržištu rada u četiri odabrane općine. Jedan od značajnih očekivanih rezultata je učiniti nezaposlene „teško zapošljive“ konkurentnijim na tržištu rada – pod pojam „teško zapošljive“ podvedeno je 14 različitih skupina, među kojima su i manjinske skupine.¹¹⁷ Taj je očekivani rezultat vrlo dobro operacionaliziran u konkretne i mjerljive pokazatelje napretka/uspjeha: oko 400 osoba će biti obuhvaćeno treninzima, od kojih će njih 20% pronaći posao u roku od tri, a njih 30% u roku od šest mjeseci od završetka projekta. Ti pokazatelji mogu ponuditi solidnu osnovu za specifično manjinska mjerila, ali ona nisu uključena u projekt. Iako je u projektu istaknut značaj

korištenja podataka razdijeljenih po nacionalnoj/manjinskoj pripadnosti, te je naglašeno da će od korisnika biti zatraženo „da osiguraju raspoloživost podataka razdijeljenih po nacionalnoj/manjinskoj pripadnosti, kad god je to moguće, za potrebe analiziranja socijalnog i ekonomskog utjecaja provedenih aktivnosti“, sažetak projekta ne sadrži specifično

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

Na primjer, krajnji rezultat projekta iz 2008. „Trening centar Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (za tržište rada)“ je dobro operacionaliziran putem konkretnog pokazatelja: „Povećati razinu zaposlenosti za 5% do 2013.“. U ovaj su projekt mogli biti uključena mjerila u odnosu na razinu zaposlenosti nacionalnih manjina,

manjinska mjerila.¹¹⁸ U sažetku se samo navodi da će projekt biti usredotočen na odabrane ciljane skupine „sukladno njihovoj zastupljenosti u odabranim općinama“.¹¹⁹

Specifično manjinska mjerila uglavnom su izostavljena u većini sektorskih projekata, čak i kada su u njima navedeni vrlo dobri pokazatelji napretka/uspjeha.

naročito imajući u vidu da je „siromaštvo koncentrirano u ratom pogođenim područjima i među pripadnicima romske manjine“ istaknuto kao ključno pitanje, te da projektne aktivnosti uključuju mjere za izgradnju resursa HZZ-a za rad sa tim skupinama.¹²⁰

Zaključci

Ova analiza uloge CARDS i IPA programa u unaprjeđenju manjinskih prava, kao kamenu temelju politike EU u regiji zapadnog Balkana, pruža mješovitu sliku. Sve u svemu, strateški dokumenti spominju značaj zaštite i uključivanja manjina u smislu uspostavljanja dugoročne stabilnosti, naročito u političkom kontekstu stabilizacije i pridruživanja. Po pitanjima socijalnog i ekonomskog razvoja manjine su bile i nastavljaju biti razmatrane kao pitanje koje se prepliće s drugim pitanjima u okvirima širih sektorskih programa, kao i u okvirima specifičnih akcijskih programa koji za izravne korisnike imaju ranjive skupine. Međutim, u tome se krije problem: dok god pitanjima koja se međusobno prepliću ne bude posvećena ozbiljna pozornost planera i provoditelja programa, ona će gubiti sposobnost za naglašavanjem izazova sa kojima se suočavaju manjine.

Niska razina uspješnosti CARDS-a u ostvarivanju značajnijih promjena u životima manjina jugoistočne Europe – naročito u kontekstu sudjelovanja u javnom životu te pristupa obrazovanju i zapošljavanju – podrazumijeva još veću potrebu IPA-e da pokaže da može postići bolje rezultate. Mnoge lekcije naučene tijekom provedbe CARDS-a ostaju nenaglašene, a na nekim razinama u dokumentima IPA-e i neprimijenjene. Na primjer, neosiguravanjem praktičnog postupanja po pitanjima koja se međusobno prepliću u okvirima sektorskih projekata, EU nije uspjela u svome cilju da poboljša odnose između manjina i većinskih naroda, što je bilo istaknuto kao jedna od ključnih komponenti za mogućnost uspostavljanja trajne stabilnosti u regiji. EU mora razumjeti na koji način uspjesi i neuspjesi CARDS-a, naročito vezano za održivost rezultata i utjecaja, mogu biti uključeni u strategije i programe IPA-e, a kako bi doprinijeli ostvarivanju napretka u odnosu na postizanje željenih ciljeva.

Kao najvažniji politički i financijski partner država zapadnog Balkana (kako državama kandidatkinjama, tako i državama potencijalnim kandidatkinjama), EU treba, u odnosu na zaštitu i promicanje manjinskih prava, preuzeti veći teret odgovornosti i, u okvirima IPA-inih strateških, političkih i programskih dokumenata, uvesti puno detaljniji i striktniji režim za vlade i ugovorne agencije. Intervencije IPA-e u svim sektorima koji razmatraju manjine kao pitanje koje se prepliće s drugim pitanjima još uvijek ne pružaju dovoljno odgovarajućih informacija o pozadini konteksta, razdijeljenih podataka ili smjernica o manjinama i pristupu manjinskim pravima. Usredotočenost na ostvarivanje manjinske uključenosti i osnaživanje odnosa između manjina i većinskih naroda treba biti potpomognuta uspostavom dobro artikuliranih okvira za praćenje, koji će osigurati da pitanja koja se međusobno prepliću imaju na odgovarajući način određene ciljeve, aktivnosti, rezultate, pokazatelje i, uz njih priložene, odgovarajuće proračune, koji će biti praćeni u odnosu na šire ciljeve EU u odnosu na zaštitu i uključivanje manjina (kako je istaknuto u strateškim dokumentima, Kopenhaškim kriterijima i u SAA-ovima). Nije dovoljno da se jednostavno upute pozivi za dostavu specifično manjinskih projektnih prijedloga, kako je to bio slučaj u okviru CARDS-a. Umjesto toga, imperativ treba biti da se u šire programe i projekte uključi usredotočenost na manjine, te da ti programi i projekti mogu dokazati (korištenjem kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja te praćenjem) da su utjecali na poboljšanje položaja manjina u regiji ili državi na koju su usredotočeni. Navedeno mora podrazumijevati praćenje tri suštinska područja manjinske uključenosti koja mogu utjecati na poboljšanje stanja manjinskih prava i manjinsko-većinskih odnosa i koja uključuju sudjelovanje, pristup obrazovanju te pristup zapošljavanju i ostvarivanje ekonomskih prava.

Preporuke

Preporuke su posebno posvećene novom strateškom planiranju, provedbi i pregledu IPA-e, naročito u odnosu na interne procese i očekivane rezultate povezane sa pitanjima sudjelovanja, pristupa obrazovanju i pristupa zapošljavanju.

Preporuke dionicima

Europskoj komisiji:

- Osigurati da izvještaji EU o napretku pruže dubinsku analizu stanja manjina u državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama te dosljedno pratiti sudjelovanje i zastupljenost manjina u političkim i javnim tijelima, kao i njihov pristup obrazovanju i zapošljavanju.
- Ustrajavati na prikupljanju razdijeljenih podataka (naročito o etničkoj pripadnosti i spolu) u državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama, s ciljem uspostavljanja jasnih specifično manjinskih pokazatelja, osnova i mjerila u programiranju IPA-e.
- Zaposliti stručnjake za manjinska pitanja, ravnopravnost spolova i socijalno uključivanje u opće uprave (DG-e) odgovorne za programiranje IPA-e. Njihove preporuke trebaju biti uključene kako u strateško planiranje, tako i na razini programiranja.
- Osigurati da manjinske OCD-e s ograničenim resursima za zaprimanje i upravljanje financijskim sredstvima budu sposobne pristupiti sredstvima IPA programa putem modela dodjele manjih novčanih iznosa i modela pomoći za sufinanciranje projekata. Manjinske OCD-e trebaju biti uključene u šire sektorske projekte u svojstvu ključnih partnera.
- Uključiti specifično manjinske pokazatelje, osnove i mjerila u sve odgovarajuće projekte IPA-e.

Državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama:

- Osigurati izgradnju resursa nacionalnih statističkih zavoda, kako bi u svim ključnim sektorima sistematično prikupljali podatke razdijeljene po etničkoj i spolnoj pripadnosti.
- Kao dio različiti razina planiranja svih programa, provesti procjenu stanja manjina uz njihovo

puno i aktivno sudjelovanje te osigurati da odgovarajući programski dokumenti odražavaju rezultate te procjene.

- Učiniti javno dostupnima podatke o zapošljavanju manjina u javnom sektoru, kako bi se omogućilo sustavno praćenje ostvarivanja odgovarajuće zastupljenosti manjina u tijelima javne uprave (kako na nacionalnoj, tako i na lokalnim razinama), policijskoj službi i ostalim sličnim institucijama.
- Osigurati zastupljenost stručnjaka za manjinska pitanja, ravnopravnost spolova i socijalno uključivanje u središnjim financijskim i ugovornim agencijama i provedbenim odjelima.

Državama članicama EU:

- U svjetlu Pariške deklaracije, opredjeljenja Europske zajednice za učinkovitost pružanja pomoći te povećanih napora za primjenu širokih sektorskih pristupa, države članice EU koje imaju bilateralne odnose trebaju imati ključnu ulogu u poticanju učinkovitije uvođenja manjina u glavne tokove planiranja i programiranja pomoći u okviru IPA-e kako u Briselu, tako i putem donatorskih koordinacijskih mehanizama nacionalnoj razini.

Međunarodnim organizacijama civilnog društva i konzultantskim tvrtkama:

- Koristiti znanje i ekspertizu manjinskih OCD-a, kao i njihovu blisku povezanost s manjinskim zajednicama, kako bi osigurale učinkovito uvođenje manjinskih interesa u oblikovanje i praćenje provedbe sektorskih projekata.

Tematske preporuke

Sudjelovanje:

- IPA-ina programi trebaju uključivati specifične mjere i projekte kojima će se osigurati

32

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

sudjelovanja manjina i uspostaviti mjerila za paćenje napretka u odnosu na ostvarivanje zastupljenosti.

- Veće usredotočavanje IPA-e na uključivanje civilnog društva treba uključiti i manjinske OCD-e, kako bi i one mogle ostvariti koristi iz sudjelovanja u projektima i programima IPA-e.

Obrazovanje:

- IPA-ina programi potpore provedbi reforme obrazovanja trebaju osigurati da manjinske zajednice imaju pristup obrazovanju temeljenom na modelu 4A – raspoloživo, dostupno, prihvatljivo i prilagodljivo obrazovanje.
- Potrebno je razviti obrazovne sustave koji će biti usredotočeni na kvalitetno obrazovanje na manjinskim jezicima, uključujući osiguravanje nastavnika i udžbenika koji nisu diskriminatorni prema manjinskim zajednicama.

zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u institucijama, odnosno policijskoj službi, pravosuđu i tijelima vlasti na nacionalnoj i lokalnim razinama. Potrebno je utvrditi specifične pokazatelje za mjerenje razine

- Posebnu je pozornost potrebno usmjeriti na povećanje mogućnosti za uključivanje manjinskih studenata u sustave visokog obrazovanja, npr. putem mentorskih programa i odgovarajućim stipendijama.

Zapošljavanje:

- U okviru strukovnog obrazovanja i odgovarajućih treninga koji se organiziraju u manjinskim područjima potrebno je razmotriti socio-ekonomsku situaciju s kojom se zajednice suočavaju te sukladno tome razvijati programe.
- U okviru programa potrebno je razmotriti i pozabaviti se trenutačnim diskriminacijskim stavovima i praksom pri zapošljavanju u javnom i privatnom sektoru. To je potrebno činiti u suradnji s lokalnim vlastima i nacionalnim ministarstvima, kako bi se uspostavile politike jednakih mogućnosti i kako bi se te politike redovito pratile.

Bilješke

1. Reference koje u ovom izvještaju upućuju na Kosovo, odnose se na Kosovo pod Rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1244.
2. I dok su CARDS i IPA glavni programi EU na području zapadnog Balkana, potrebno je napomenuti da je financijska pomoć bila dostupna i putem drugih programa, od kojih su se mnogi (poput Europskog instrumenta za demokraciju i ljudska prava – EIDHR) bavili i pitanjima manjina.
3. Vidi: MRG, 'Who are minorities?', <http://www.minorityrights.org/566/who-are-minorities/who-are-minorities.html>
4. Bokulić, S. i Kostadinova, G., Pushing for Change? South East Europe's Minorities in the EU Progress Reports, London, MRG, 2008.
5. Partnerske organizacije su: Bibija iz Srbije; Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar iz Hrvatske; Independent Zenica iz Bosne i Hercegovine; SONCE iz Makedonije; i Unolibertask iz Crne Gore.
6. Razmatrani projekti (iako uz određena ograničenja koja su navedena u tekstu) odnose se na one provedene u BiH, Makedonije, Crne Gore i Srbije.
7. Sažetci projekata sadrže specifične aktivnosti, ciljane skupine i očekivane rezultate. Dokumenti za CARDS i IPA-u (projektni sažetci, izvještaji o napretku, MIPD-ovi, itd.) dostupni su na: http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/index_en.htm
8. Propis Europskog vijeća (EC) br. 1628/96 odnosi se na pomoć BiH, Hrvatskoj, Saveznoj Republici Jugoslaviji i Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji, URL (pristupljeno listopada 2010.): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R1628:EN:HTML>
9. Vidi „Communication from the Commission to the Council on operational conclusions – EU stabilisation and association process for countries of South-Eastern Europe, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania (Priopćenje Komisije Vijeću o operativnim zaključcima – Proces stabilizacije i pridruživanja država jugoistočne Europe: Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Savezna Republika Jugoslavija, Bivša jugoslavenska republika Makedonija i Albanija.)” http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=500DC0049, u kojem se navode zaključci Europskog vijeća o načelu uvjetovanosti, kojim se uređuje razvoj odnosa EU s određenim državama jugoistočne Europe, 29. travanj 1997.
10. Propis Europskog vijeća br. 2666/2000, str. 1, točke 5, URL (pristupljeno listopada 2010.): http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/finacial_assistance/cards/general/2666_00_en.pdf
11. Europska komisija: CARDS-ov program pomoći zapadnom Balkanu, Regionalni strateški dokument 2002. – 2006., URL (pristupljeno listopada 2010.): http://www.mathra.gr/files/regional_strategy_paper_en.pdf
12. Isto, str. 10.
13. Isto, str. 11.
14. Isto, str. 19.
15. CARDS-ov Strateški dokument (CSP) za Srbiju i Crnu Goru, 2002. – 2006. (odjeljak posvećen analizi stanja u državi), URL (pristupljeno listopada 2010.): http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/finacial_assistance/cards/publications/fry_strategy_paper_en.pdf
16. MIOD-ovi sadrže programiranje i detaljne proračune strateških dokumenta za pojedine države.
17. CARDS-ov Strateški dokument (CSP) za Srbiju i Crnu Goru, 2002. – 2006., ponovljeni citat, str. 13–14.
18. CARDS-ov Strateški dokument (CSP) za Makedoniju, 2002. – 2006., URL (pristupljeno listopada 2010.): http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/finacial_assistance/cards/publications/fyrom_strategy_paper_en.pdf
19. Isto, str. 29.
20. EAR-ova *Sinteza nalaza evaluacijskih izvještaja, 2001. – 2005.*, EU/12/034/05, veljača 2006.; COWI, *Retrospektivna evaluacija CARDS-ovih programa na Kosovu*, srpanj 2009., URL (pristupljeno listopada 2010.): http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/finacial_assistance/cards/evaluation-reports/05-fr_cards_kosovo_160709.pdf
21. COWI, ponovljeni citat
22. Isto, str. 29.
23. Odnosi se na Albance, Čehe, Nijemce, Mađare, Talijane, Židove, Makedonce, Crnogorce, Poljake, Rome, Rumunje, Ruse, Rusine, Slovake, Slovence, Turke i Ukrajince. Vidi Čičak, G. i Hamzić, D., Bosna i Hercegovina: National Minorities and the Right to Education, mikro studija, London, MRG, 2006.
24. Pravni standardi uključuju: Deklaraciju UN-a o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, jezičnim ili vjerskim manjinama (UNDM); Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (ECHR) i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM). I dok EU nije potpisala niti jednu konvenciju, mnoge od država članica EU jesu, te je stoga razumno smatrati EU institucijom koja ima obveze u odnosu na standarde zaštite ljudskih prava iz navedenih dokumenata.
25. U nedavnom presedanskom slučaju iz prosinca 2009.: „Europski sud za ljudska prava utvrdio je da Bosna i Hercegovina krši odredbe Protokola 12., kojim je zajamčeno pravo na jednako postupanje i nediskriminaciju, iz razloga što ne dozvoljava kandidaturu građana koji ne pripadaju „konstitutivnim narodima” na predsjedničkim izborima. Vidi MRG: „BiH: challenging discriminatory provisions in the BiH electoral System”, URL (pristupljeno listopada 2010.): <http://www.minorityrights.org/552/key-mrg-legal-cases-undertaken-since-2002/key-mrg-legal-cases-undertaken-since-2002.html#bosnia>
26. Sektorski sažetak projekta u okviru EAR CARDS programa za 2006. Za Srbiju: „Jačanje uloge civilnog društva u oblikovanju politika i praksi u odnosu na siromaštvo”, str. 6.
27. To je spomenuto i u CARDS-ovom izvještaju: „Sinteza nalaza evaluacijskih izvještaja”, u kojem se navodi: „Podrška je ugrožena pristupnim procedurama (npr. bankovnim jamstvima, potvrđama o bankovnim računima, dugotrajnošću pružanja usluga), čime se nanosi šteta interesima lokalnih sudionika i njihovih organizacija. To je stav podržan tijekom svih konzultacija s OCD-ima, koje su provedene tijekom evaluacije. Lokalni su dionici također naglasili svoju zabrinutost zbog teških pristupnih procedura koje favoriziraju veće nevladine organizacije iz EU i njihovu kontrolu nad lokalnim organizacijama. (Development Researcher's Network Consortium, Evaluation of the Assistance to Balkan Countries under CARDS Regulation 2666/2000, Synthesis Report, vol. 1, lipanj 2004., str. 39-40.)
28. EAR-ova *Sinteza nalaza evaluacijskih izvještaja, 2001. – 2005.*, ponovljeni citat, str. 24.

29. Propis Europskog vijeća (EC) 1085/2006, usvojen 17. srpnja 2006., URL (pristupljeno listopada 2010.):

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00820093.pdf

30. Razgovori o uključivanju Islanda, kao države kandidatkinje koja je taj status posljednja dobila, su u tijeku.

31. Pravna stečevina („acquis communautaire“) je zakon EU i uključuje sve ugovore i direktive institucija EU. Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) i Europski socijalni fond (ESF) naznačavaju

strukturalne fondove, kao financijske instrumente EU za rad na regionalnim razlikama unutar i između država članica kojima je cilj veća razina socio-ekonomske kohezije.

32. Propis Europskog vijeća (EC) 1085/2006, usvojen 17. srpnja 2006., ponovljeni citat.

33. Isto

34. Trenutačno se primjenjuje treća verzija MIPD-ova za svaku od država kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja za razdoblje 2009. – 2011. MIPD-ovi svih država, uz izuzetak Srbije, su ocjenjivani 2010. Cjelovito ocjenjivanje MIPD-a za Srbiju će biti provedeno za

34

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

programsko razdoblje 2011. – 2013. Navedene informacije MRG je zaprimio od predstavnika Europske komisije na radionici u Briselu, koja je održana 30. ožujka 2010.

35. Za više detalja pogledati Bokulić i Kostadinova, ponovljeni citat, str.11.

36. Za detalje vidi Visoki povjerenik OEES-a za nacionalne manjine (HCNM): Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu i pojašnjenja, rujna 1999.;

URL: http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2929_en.pdf

37. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM), 1995., stupila na snagu 1998., članak. 4., stavak 2.

38. Ghai, Y., Public Participation and Minorities, London, MRG, 2003., str.12.

39. Isto, str. 2.

40. Müller, S. and Jovanović, Z., Pathways to Progress? The EU and Roma Inclusion in the Western Balkans, Mađarska, OSI, 2010., str. 25.

41. Vidi bilješku pod 24.

42. Izvještaj o napretku Republike Hrvatske u 2009., str. 14.

43. Izvještaj o napretku Crne Gore, str. 17.

44. Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2007., str.18.; Izvještaj o napretku u 2008. str.19.; Izvještaj o napretku u 2009. str.19.

45. Vidi npr. Izvještaj o napretku Republike Hrvatske u 2007., str.12. i Izvještaj o napretku 2008., str.12.

46. Europsko vijeće, koje je održano 1993. u Kopenhagenu, izričito je utvrdilo uvjete za članstvo u EU, uključujući demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i zaštitu manjina (politički kriteriji); funkcionalno tržišno gospodarstvo i kapacitete za suradnju s konkurentnim unutarnjim tržištem EU (gospodarski kriteriji) i sposobnost preuzimanja pravne stečevine (acquis communautaire kriteriji).

47. MIPD za Kosovo za razdoblje 2009.–2011., str. 11.

48. IPA 2009 – Sažetak projekta za Hrvatsku: „Uspostavljanje sveobuhvatnog sustava za zaštitu od diskriminacije“, str.2.

49. IPA 2007 – Sažetak projekta za Makedoniju: „Potpora provedbi reforme javne uprave“. Ohridski okvirni sporazum su potpisale vodeće stranke Makedonaca i Albanaca u kolovozu 2001., nakon završetka sukoba, s ciljem jačanja manjinske zatupljenosti provedbom različitih mjera. One, između ostalog uključuju, službeno korištenje manjinskih jezika koje govori više od 20% od ukupnog stanovništva, te zastupljenost u javnoj upravi.

50. IPA 2008 – Sažetak projekta za Makedoniju: „Demokracija i temeljna prava“.

51. Vidi Joint Statement, ‘The European consensus on development’, URL (consulted October 2010):

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf

52. Taj se „izreži i zalijepi (cut-and-paste)“ pristup pojavljuje i u nekim izvještajima o napretku Europske komisije, kako su navele Bokulić i Kostadinova, ponovljeni citat, str. 32.

53. MIPD-ovi za BiH 2007. – 2009., 2008. – 2010., 2009. – 2011.

54. IPA 2007 - Sažetak projekta za BiH: „Osnaživanje lokalne demokracije“, str. 1.

55. Isto, str.7.

56. IPA 2007 – Sažetak projekta za Kosovo: „Potpora lokalnoj vlasti i decentralizaciji“, str.13.

57. IPA 2007 - Sažetak projekta za Makedoniju: „Potpora provedbi reforme javne uprave“, str.14.

58. Isto, str. 16.

59. IPA 2007 - Sažetak projekta za Makedoniju: „Potpora provedbi strategije policijske, str.2.

60. Isto, str. 3.

61. IPA 2008 - Sažetak projekta za BiH: „Potpora procesu reforme policije u Bosni i Hercegovini“, str. 9.

62. IPA 2007 - Sažetak projekta: „Potpora civilnom društvu u Crnoj Gori“, str. 9.

63. IPA 2007 - Sažetak projekta za BiH: „Izgradnja kapaciteta civilnog društva za sudjelovanje u političkom dijalogu“, str.7.

64. IPA 2009 – Središnji projektni sažetak za programe: „Potpora civilnom društvu u Srbiji“, str. 4.

65. IPA 2008 - Sažetak projekta za Makedoniju: „Potpora sudjelovanju civilnog sektora u procesu donošenja odluka i u pružanju socijalnih usluga“, str. 14. i 15.

66. IPA 2008 - Prijedlog projekta za Kosovo: „Potpora medijima i civilnom društvu“, str. 2.

67. Matrica logičkog okvira (the logical framework matrix) uključuje i treći rezultat: „c. povećanu interakciju između djece iz različitih

zajednica na Kosovu.“ Iako ima vrijednost sam za sebe, nejasno je kako bi ovaj rezultat mogao doprinijeti ostvarivanju projektnog cilja, odnosno jačanju sudjelovanja civilnog društva u procesima donošenja odluka i podizanju javne svijesti u područjima zaštite okoliša i jednakih mogućnosti.

68. Bokulić i Kostadinova, ponovljeni citat, str. 14.

69. Savjetodavni odbor za FCNM, Komentari o pravu na obrazovanje u okviru Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, usvojeni na 25. sjednici od 2. ožujka 2006., Strasbourg, Vijeće Europe, str. 27.

70. Bokulić i Kostadinova, ponovljeni citat, str. 15.

71. Isto, str. 19.

72. ECRI, Izvještaj o Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji, Strasbourg, Vijeće Europe, lipanj

2010., URL (pristupljeno listopada 2010.): http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Former_Yugoslav_Republic_Macedonia/MKD-CbC-IV-2010-019-ENG.pdf

73. European Training Foundation, ETF Country Analysis – Serbia, Torino, ETF, 2006., str. 3.

74. CERD razmatra državne izvještaje i napredak u odnosu na ispunjavanje obveza koje su utvrđene odredbama članaka ICERD-a, kako bi se osiguralo ispunjavanje odgovarajućih mjera od strane država stranaka ICERD-a.

75. Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar, Alternativni izvještaj o provedbi FCNM-a, 3 ciklus praćenja, Hrvatska, veljača 2010.

76. Usvajanjem Bolonjske deklaracije, 1999., inicirane su brojne reforme („Bolonjski proces“) za stvaranje Europskog područja visokog obrazovanja do 2010., koje su više obrazovanje u državama članicama EU učinile kompatibilnijim i konkurentnijim.

77. Izvještaj o napretku Republike Srbije u 2009., str.16.

78. Izvještaj o napretku Republike Hrvatske u 2009., str.14.

79. „RAE“ se odnosi na Rome, Aškalije i Egipćane. Taj pojam, u nekim državama, pripadnici navedenih zajednica smatraju uvredljivim, budući da se njime zanemaruje različitosti njihovih identiteta i okolnosti u kojima žive.

80. Izvještaj o napretku Crne Gore u 2009., str.18.

81. MIPD za BiH 2008. – 2010., str. 17.

82. MIPD za Srbiju 2007. – 2009., str. 18.-19. Slični ciljevi su navedeni u prethodnim MIPD-ovima.

83. Bivša jugoslavenska republika Makedonija, Višegodišnji operativni program za razvoj ljudskih resursa za razdoblje 2007. – 2013., str. 80 i 157.

84. Isto, str. 83 i 158. Međutim, nisu pružene informacije o mogućim načinima ostvarivanja naknada navedenih kategorija isključenih osoba.

85. Republika Hrvatska, Operativni program za razvoj ljudskih resursa za razdoblje 2007. – 2009., Instrument prepristupne pomoći 2007HR051PO001, rujna 2007., str. 52, 70.–72.

86. IPA 2008 - Sažetak projekta: „Potpora EU reformi visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini“, str. 8.

87. IPA 2007 - Sažetak projekta za Hrvatsku: „Pripreme mjere za programe: „Cjeloživotno obrazovanje i Mladi u akciji“, str.5.; IPA 2009 - Sažetak projekta za Hrvatsku: „Pripreme mjere za programe: „Cjeloživotno obrazovanje i Mladi u akciji“, str.7.; IPA 2007 - Sažetak projekta za Bivšu jugoslavensku Republiku Makedoniju: „Cjeloživotno obrazovanje i Mladi u akciji“, str.6.

88. Bedard, T., Participation of Minorities in Economic Life: An Advocacy Guide for Minorities in South

East Europe, London, MRG, 2005., str. 14.
89. Bokulić i Kostadinova, ponovljeni citat, str. 13.
90. Odbor za ukidanje rasne diskriminacije, Opća preporuka br.27: Diskriminacija protiv Roma, kolovoz 2000., www.ohchr.org
91. Kostadinova, G., Substantive Equality, Positive Action and Roma Rights in the European Union, London, MRG, rujan 2006.
92. Redžepi, N. i Bojadžieva, A., Policies for Improvement of the Employment of Roma in Macedonia, mikro studija, London, MRG, 2005.

93. Bokulić i Kostadinova, ponovljeni citat, str. 20.
94. Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć - Vukovar, ponovljeni citat, str. 32.
95. European Training Foundation, ponovljeni citat, str. 3.
96. Roma Education Fund (*Fond za obrazovanje Roma*), Advancing Education of Roma in Bosnia and Herzegovina, 2009 Country Assessment, Budapest, Roma Education Fund, 2009., str. 12.
97. Isto.

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

35

98. Izvještaj o napretku Makedonije u 2008., str.21.
99. U prosincu 2007., Europsko vijeće je po prvi put naglasilo pitanja Roma u svojim Zaključcima. U siječnju 2008., objavljena je rezolucija Europskog parlamenta, kojom se zahtjeva uključivanje „Europske okvirne strategije za uključivanje Roma“ i „Akcijski plan zajednice za uključivanje Roma“. Nakon toga je uslijedio Radni dokument osoblja Europske komisije s naglaskom na politike EU usmjerene na Rome, što se odnosi i na politike proširenja. Za detaljan opis i dubinsku analizu procesa vidi Müller, S. i Jovanović, Z., Pathways to Progress? The European Union and Roma Inclusion in the Western Balkans, Open Society Institute, ožujak 2010., str. 45.
100. Izvještaj o napretku Hrvatske u 2007., str.13.
101. Izvještaj o napretku Crne Gore u 2009., str.25.
102. Izvještaj o napretku Makedonije u 2009., str.54.
103. Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju (JIM) Republike Hrvatske, Zagreb, 5. ožujka 2007., str.58.
104. Zajednički memorandum o prioritetima politike zapošljavanja (JAP) Republike Hrvatske, Brisel, 28. Svibnja 2008., str.50.
105. Makedonija, IPA-in Višegodišnji operativni program „Razvoj ljudskih resursa 2007. – 2013.“, IPA – komponenta IV, str. 160. – 161.
106. MIPD za Srbiju za razdoblje 2009. – 2011., str. 24. Može se pronaći i u dva prethodna MIPD-a.
107. Operativni program za razvoj ljudskih resursa za Hrvatsku za razdoblje 2007. – 2009., str.148.
108. IPA 2008. Sažetak projekta za Crnu Goru: „Reforma tržišta rada i razvoj radne snage“, str. 14.
109. Propis Europskog vijeća (EC) br. 1085/2006 od 17. lipnja 2006. kojim je uspostavljena IPA, ponovljeni citat

110. Radionica u organizaciji MRG-ove partnerske organizacije, održana u Sarajevu, BiH, u lipnju 2010.
111. Radionica u organizaciji MRG-ove partnerske organizacije, održana u Beogradu, Srbija, u lipnju 2010.
112. Radionica u organizaciji MRG-ove partnerske organizacije, održana u Skopju, Makedonija, u svibnju 2010.
113. Ovo je pitanje naročito naglašavano tijekom radionice u organizaciji MRG-ove partnerske organizacije u Makedoniji.
114. Ministarstvo financija Republike Srbije: „Razvoj mehanizama za konsultacije sa civilnim društvom u vezi sa programiranjem Instrumenata za pretprijetnu pomoć [IPA]“, listopad 2009. Kao dio aktivnosti provedenih tijekom tog istraživanja u 2009., intervjuirano je 219 predstavnika OCD-a i 10 predstavnika različitih ministarstava te je analizirano nekoliko konzultativnih procesa, uključujući onaj u okviru Nacionalne strategije za mlade.
115. Na nekim razinama ti iznosi mogu biti i niži, do 5%, kao npr. u slučaju poziva za dostavu prijedloga projekata usmjerenih na manjinska prava na Kosovu.
116. Intervju koji je s predstavnikom nacionalne manjine provela MRG-ijeva partnerska organizacija iz Crne Gore, kolovoz 2010.
117. Ostale „teško zapošljive skupine su i osobe s invaliditetom, osobe starije od 50 godina, osobe koje su privatizacijom tvrtki postale višak radne snage, nezaposlene žene i omladina, itd.
118. IPA 2008 – Sažetak projekta za Crnu Goru, ponovljeni citat, str. 14. Korisnik projekta je Ministarstvo zdravstva, rada i socijalne skrbi.
119. Isto, str. 8.
120. IPA 2008 – Sažetak projekta: „Trening centar Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (za tržište rada)“, str. 4.

Rad na zaštiti prava manjina i starosjedilačkih naroda

minority
rights
group
international

Financijska pomoć Europske unije zapadnom Balkanu: Ocjena CARDS i IPA programa iz manjinske perspektive

Početak 1990.-tih Europska unija (EU) je postala najveći donator zemljama zapadnog Balkana – Albaniji, Bosni i Hercegovini (BiH), Hrvatskoj, Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji te Kosovu (u okvirima Rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1244). Od kasnih 1990.-tih osnovno je usmjerenje tog angažmana EU u regiji bilo osigurati političku i ekonomsku stabilizaciju te konsolidaciju demokracije i civilnog društva. Potreba za naglašavanjem potreba i prioriteta manjinskih skupina još je u ranoj fazi angažmana EU identificirana kao ključna komponenta procesa osiguravanja dugoročne demokratske stabilizacije. Međutim, kako to ova studija pokazuje, unatoč iskazanoj opredijeljenosti EU ni CARDS niti IPA razvojni program nisu polučili uspjeh u dosljednom naglašavanju manjinske problematike, kao ni u pružanju pomoći organizacijama civilnog društva (OCD) koje zastupaju manjinske interese. Također, ti programi nisu imali značajan, odnosno pozitivan utjecaj na živote marginaliziranih manjinskih skupina u regiji.

Nadovezujući se na ranije objavljeni MRG-ijev izvještaj „*Poticanje promjena? Manjine jugoistočne Europe u izvještajima EU o napretku*“, ova studija procjenjuje, iz manjinske perspektive, ključne razvojne programe putem kojih je EU bila ili jest angažirana u regiji - Pomoć (Europske) Zajednice za razvitak, obnovu i stabilizaciju – CARDS program (provodio se u razdoblju 2002. – 2006.) i Instrument prepristupne pomoći – IPA program. Oslanjajući se na političke i programske dokumente, kao i na materijale koje su na lokalnim radionicama i putem intervjua sa predstavnicima manjinskih nevladinih organizacija prikupile MRG-ijeve partnerske organizacije iz regije, ovaj izvještaj razmatra u kojoj mjeri pitanja uključivanja i zaštite manjina čine dio trenutne strategije i programiranja IPA-e, s posebnom pozornošću na pitanja sudjelovanja u javnom životu, pristupa obrazovanju te pristupa zapošljavanju.

