

Възможности за участие на неправителствените организации при формиране на екологичната политика на България

Мая Бурова

Opportunities for participation of NGOs in the formation of environmental policy of Bulgaria as a member of the European Union: The paper aims to open the possibilities and perspectives for participation of the NGOs in Bulgaria in ecological politics of the nation as EU participant forming, influence of the non government sector in the process of solution getting on the national and regional level, creating a relationships and the processes of interactions between them.

Key words: Ecology and Environment, Environmental Policy, NGOs,

ВЪВЕДЕНИЕ

Политиката на Европейския съюз в областта на околната среда има за цел насърчаването на устойчивото развитие и опазването на околната среда за настоящето и бъдещите поколения. Тя се основава на интегрирането на опазването на околната среда в други политики на Общността, превантивни действия, прилагане на принципа “замърсителят плаща”, борба с увреждането на околната среда при източника и поделената отговорност. Достиженията на правото на Европейския съюз (acquis) включва около 200 нормативни акта, включително директиви, регламенти, решения и препоръки, които обхващат хоризонталното законодателство, замърсяването на водата и въздуха, управлението на отпадъците и химикалите, биотехнологиите, опазването на природата, промишленото замърсяване и управлението на риска, защитата от шума и радиационната защита.

Цел на настоящата работа е да се открият възможностите и перспективите за участие на неправителствените организации (НПО) в България при формиране екологичната политика на страната като член на Европейския съюз, влиянието на неправителствения сектор в процеса на вземане на решения на национално и местно ниво, чрез създаване на партньорство, както и формите на взаимодействие между тях.

Във връзка с целта на работата се поставят следните задачи:

1. Да се разгледат законовите и нормативни документи в законодателството на страната ни, регламентиращи механизмите за участие на НПО в процеса на вземане на решения и управлението на околната среда.
2. Да се очертае профилът на българския неправителствен сектор в сферата на екологията и устойчивото развитие като елемент от създаването на общ вътрешен пазар и гражданско общество с общи човешки ценности.
3. Да се посочат конкретни форми за сътрудничество и партньорство на национално и местно ниво във вземането на решения и в съвместното управление.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Началото на демократичните промени в България бе свързано с проблемите, провокирани от екологичното състояние на страната. В този контекст се оформи и гражданско общество, което да реагира на чернотилското информационно затъмнение, на отровния въздух в Русе, на замърсените почви от оловно-цинковия комбинат и др.

С началото на промените през 1989 г. в страната ни се утвърди правото на гражданите да създават свои организации и да ги управляват. В резултат на този процес на преход и промяна днес у нас съществуват и развиват своята дейност хиляди неправителствени организации.

В действащото българско законодателство няма единен нормативен документ, който да регламентира механизмите за участие на НПО в процеса на вземане на решения на национално и местно ниво, процедурите за създаване на партньорство между държавата и неправителствените организации, както и формите на взаимодействие между тях.

Възможността за участие на гражданите в общественото управление на държавата е гарантирано от Конституцията на Република България от 1991 г., в чийто чл. 19, ал. 2 е предвидено законът да „създава условия за коопериране и други форми на сдружаване на гражданите и юридическите лица за постигане на стопански и социален напредък“.

От разписаните права на гражданите особена стойност имат "правото на мнение" (чл. 39), "правото на свободно сдружаване" (чл. 44) и "правото на информация" (чл. 41), които очертават конституционните рамки за гражданското поведение и участието в процеса на вземане на решения и управлението на околната среда.

В текущата практика това участие е регламентирано по силата на рамковия Закон за опазване на околната среда, който урежда принципните общи постановки (ОВОС, интегрирано предотвратяване и контрол на замърсяването, право на обществен достъп до екологична информация, икономически регулатори) и чрез Наредба № 1 за оценка за въздействието върху околната среда (ДВ, бр. 73/1995), според които обсъждането на представените резултати се организира с участието на местната администрация, обществените организации, обществеността и заинтересованите физически и юридически лица.

Голяма част от регистрираните и ефективно действащи НПО в страната осъществяват активна дейност в сферата на опазване на околната среда и водите. В чл. 9 от Закона за водите е предвидено водите да се управляват на национално и басейново ниво. Управлението на водите на национално ниво е възложено на министъра на околната среда и водите, който е подпомаган в дейността си от Висш консултативен съвет по водите. В състава на този консултативен съвет се предвижда участието на представители на юридически лица с нестопанска цел, имащи пряко отношение към водите, заедно с представители на Министерство на околната среда и водите, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на земеделието и горите, Министерство на икономиката и енергетиката, Министерство на транспорта, Министерство на здравеопазването, Министерство на финансите, Министерство на държавната политика при бедствия и аварии, Българската академия на науките, общините и други. На басейново ниво решения се вземат от Басейновия съвет, който съгласно чл. 159, ал. 1 от Закона за водите е държавно-обществена консултативна комисия за подпомагане дейността на басейновата дирекция. В състава на басейновият съвет се включват представители на нестопански организации, имащи отношение към водните проблеми.

Аналогична е и ситуацията, съгласно чл. 116 от Закон за биологичното разнообразие, според който се създава Национален съвет по биологичното разнообразие като консултативен орган на министъра на околната среда и водите.

В състава на Националния съвет по биологичното разнообразие се включват представители на заинтересованите министерства и ведомства, научни и академични институти, неправителствени и природозащитни организации.

Активното развитие на НПО и утвърждаването им като ключови фактори в обществения живот има сравнително кратка история - от 1990 година насам [3]. Съгласно действащото законодателство НПО не са част от държавните структури. Те са юридически и организационно независими от държавата и институциите ѝ, както и от други обществени сектори. Гарантираната от закона независимост им

дава възможност да натрупат разнообразен опит в различни области от обществения и икономически живот, което е предпоставка за устойчивото им развитие.

Повечето неправителствени организации са работили и продължават да работят почти изцяло с финансиране от външни донори и благодарение на този факт те имат добра проектна култура и изградена мрежа от контакти в страната и чужбина [1]. Голям брой от действащите организации в България са изградили капацитет за оценка на нуждите, планиране, управление на проекти, наблюдение и оценка на резултата. Факт е обаче, че тези умения и потенциал не се използват пълноценно в обществения живот на страната ни. Участието на неправителствени организации в процесите на вземане на решения на национално и местно ниво е непоследователно, а възлагането на специфични общински дейности на представители на гражданските структури е спорадично. От благоприятните външни фактори най - важни за развитието на неправителствения сектор са положителната обществена нагласа и активността на държавната и местните власти за партниране с неправителствените организации. Тези предпоставки създават условия неправителствените организации да получат възложения от определена държавна институция или общинска администрация, да се ползват от широка публичност, да участват в обществени съвети, да бъдат посредници на диалога между гражданите и властите.

По отношение необходимостта от партньорство между държавата (централна и местна власт) и неправителствените организации обикновено съществува единодушие, че то е необходимо и е от огромно значение за всеки от партньорите и за обществото като цяло [3]. Относно съдържанието на партньорството като взаимоотношение и неговата интензивност, обаче, няма единна практика. За партниране може да се говори тогава, когато контактите между дадени две или повече страни са насочени към целенасочени конструктивни решения.

Централните власти започнаха да "отварят" процеса на програмиране и да провеждат широки консултации в хода на подготовката на Националния план за развитие и на Оперативните програми. Ключови елементи в този процес бяха навременното подаване на информация до заинтересованите субекти и възможността за дискусия с широк кръг действащи лица на национално и местно равнище. Като цяло готовността на правителството да работи с НПО е предпоставка за тяхното участие в използването на Структурните фондове.

Неправителствените организации вършат повечето от работата си, свързана с фондовете на ЕС, независимо, извън официалните структури. Въпреки това те могат да работят успоредно с националните, регионалните и местните власти в официално партньорство в различни органи, наблюдавайки различни фази на програмиране, управление и наблюдение на средствата. Принципът на партньорство в настоящите Регламенти на ЕС гласи, че "Страните членки са длъжни да осигурят обширно и ефективно участие" на регионални, местни и други държавни органи, икономически и социални партньори, както и "други подобни и компетентни организации" в планирането, изпълнението, наблюдението и оценяването на европейските фондове. Когато разработват своята национална стратегическа референтна рамка, страните членки трябва да правят това в „тясно сътрудничество с партньорите“ и това се прилага и за оперативните програми, както и за представителството в мониторинговите комитети. Това показва, че партньорството е интегрирано [1].

Оперативна програма "Околна среда 2007 – 2013 г." бе разработена от специално създадена за целта работна група. Принципият състав на тази работна група бе определен с решение на Координационния съвет по Националния план за развитие през август 2004 г. В нея, освен представители на водещите министерства,

регионалните и местни власти, социалните и икономическите партньори, научните организации и синдикатите, бяха включени и двама представители на екологичните неправителствени организации в страната. В съответствие с прилагането на принципа за партньорство всички членове на работната група, включително и представителите от екологичните неправителствени организации са участвали активно в разработването на ОП, чрез сътрудничество и консултации.

Изборът на представители на екологични НПО е извършен по процедура, определена от самите НПО през 2002 г. Съгласно процедурата на екологичните НПО представител на НПО е лице, избрано в даден орган или институция да представлява НПО общността, работеща за опазване на околната среда и за устойчивото развитие. Изборите се организират от организацията на българските НПО, работещи в сферата на опазване на околната среда и устойчивото развитие. Право на участие в изборите има всяка регистрирана съгласно Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) неправителствена организация, работеща по проблеми на опазването на природата, околната среда и устойчивото развитие. Комуникационните механизми, използвани за организиране на изборите и обмен на информация между НПО, се извършваха посредством електронната информационна мрежа БлуЛинк, чрез мейлинг листа ngos@bluelink.net и порталния уеб-сайт www.bluelink.net, чрез ежемесечния печатен бюлетин "Екополис" и чрез обикновена поща, при писмена заявка от НПО и заплащане на ежегодна такса, определена от Управителния съвет на Организацията на българските НПО.

Програмни цикли	Европейска Комисия	Страна членка	Регионална администрация	Социални партньори	Министерства	НПО
Подготовка и планиране	X	X	X	X	X	X
Развитие на програмите	X	X	X	X	X	X
Преговори	X	X				
Идентифициране на специфични области	X	X	X		X	
Критерии за избор на проекти	X	X	X	X	X	X
Оценка след плащането		X	X	X	X	X
Оперативно управление		X	X			
Избор на проекти		X	X			
Програмен мениджмънт		X	X			X
Работни проекти		X	X	X	X	X
Мониторинг оценка	X	X	X	X	X	X
Проектен мониторинг		X	X			
Препрограмиране	X	X	X	X	X	X
Оценка	X	X	X	X	X	X

Таблица 1. Схематично представяне на участието на НПО (както и на всички останали отговорни и заинтересовани институции, организации, партньори) в

процеса на програмиране, изпълнение, наблюдение, оценка и подготовката за следващия програмен период [4].

През 2007 г. официално се създаде Комитет за наблюдение на ОП „Околна среда“, който също включва представители на екологични неправителствени организации, с цел прилагане на принципа на партньорство [2].

Управляващият орган на Оперативна програма „Околна среда“ е публикувал официално състава на своята Работна група на следния Интернет-адрес: http://www.eufunds.bg/docs/OPE%20Information%2021.11.2005_BG%20version.pdf.

Комитетът за наблюдение на ОП „Околна среда“ ще извършва мониторинг върху изпълнението на програмата. Той се създава със заповед на министъра на околната среда и водите. Управляващият орган на програмата ще изпълнява ролята на негов секретариат. Комитетът за наблюдение ще се състои от председател (заместник министър на околната среда и водите, отговорен за Управляващия орган); членове (представители на централната администрация, на регионалните и местните власти, на социалните и икономическите партньори, на НПО, представител на ЕК със съветателни функции); наблюдатели.

Лобирание и застъпничество са новите възможности пред НПО, ако искат да участват във вземането на решения и в съвместното управление. Тези възможности могат да се реализират при консолидация на сектора и формирането на мрежи, по-голямата прозрачност и разширяването на ролята на НПО при предоставяне на услуги, подобряване на отношенията с гражданите и заинтересованите страни, както и на сътрудничеството с държавата и между самите НПО. Засилване на партньорството между националните и европейските НПО мрежи и укрепването на финансовата устойчивост са също важни условия за успешното развитие на гражданския сектор.

Формирането на мрежи/фамилии от неправителствени организации у нас е признак за натрупан капацитет в неправителствения сектор, за по-висока степен на развитие на партньорството между НПО със сходен профил и интереси. То е изцяло доброволно и е опит за консолидиране на неправителствения сектор на тематичен принцип с цел по-ефективно участие в процеса на вземане на решения и за оказване на влияние върху формирането на обществени политики на централно и местно ниво. Фамилиите са определили приоритетни сфери на дейност в съответните тематични области, имат изградени механизми за общуване и вземане на решения.

Може би сред най-наболелите проблеми в това отношение остава фактът, че често формираните коалиции от НПО не съумяват на практика да овластят чрез своите ресурси обикновените граждани и местните общности. Малко са организациите, които делегират решенията за своите дейности на местните общности. Участието на гражданите се свежда до ролята на пасивни получатели на подкрепата, което всъщност означава, че съществува „разделение“ между НПО като гражданска структура и самите граждани, които тази структура представлява.

От друга страна една силна коалиция от добре организирани вътре в себе си организации и с ясно формулирани послания и интереси има възможността да влияе положително и представлява координирано интересите на по-широк кръг заинтересовани страни.

През 2005г. като такава фамилия възниква „Гражданска коалиция за устойчиво ползване на фондовете на ЕС“, обединяваща почти 40 организации около идеята за осигуряване на гражданско участие и въздействие на НПО сектора върху усвояването на еврофондовете.

Целта на коалицията е гарантиране на прозрачността и гражданския контрол върху устойчивостта на планираните проекти, тяхната природосъобразност и защита на интересите и ползите за местното население (<http://www.bluelink.info/eu-funds/contacts.shtml>).

Друг аспект като потенциална възможност за застъпническите организации и коалициите от НПО, е в рамките на тяхното участие в консултативните органи на ниво район за планиране (Регионалните съвети за развитие) и на областно ниво (Областни съвети за развитие). Тези структури за консултиране са регламентирани и чрез Закона за регионалното развитие. Практиката сочи, че съставът на консултативните съвети не винаги е съобразен с принципа на партньорството. Областните съвети за регионално развитие, председателствани от областния управител, са замислени като инструмент за осъществяване на координация и партньорство на областно ниво, за съгласуване на националните и местните интереси и осигуряване на участието на местните власти. Тяхната дейност е свързана главно с обсъждане на областните стратегии за регионално развитие. В областните съвети е гарантирано участието на социално-икономическите партньори, но не и на други организации на гражданското общество [1].

През 2004 г. са създадени Регионалните съвети за развитие, чийто секретариат са специални дирекции в областната администрация на областта, в която е центърът на района за планиране. В регионалните съвети за развитие силно доминират представители на централните власти и областните администрации, общините са представени в ограничена степен, а участието на други партньори е само препоръчително.

Добър пример за взаимодействие между представители на неправителствени организации и местната власт на територията на Столична община са инициативите между регионалния екологичен център за Централна и Източна Европа (РЕЦЦИЕ) и местните власти за разработването на т.н. „Местни планове за екологично действие“, насочени към прилагане принципите на устойчивото развитие у нас. РЕЦЦИЕ – България е основан през 1993 г. Фондацията е добре позната в средите на екологичните НПО и си сътрудничи ефективно с национални и местни власти, компании от екологичния сектор, частни и държавни институции. Местният офис на Фондацията за България съдейства за решаване на екологични проблеми по места, като за целта използва опита на своя местен екип и го допълва с международна подкрепа на централния офис на РЕЦЦИЕ и български партньори. Фондацията участва и в регионални проекти и международни инициативи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В резултат на изложеното до момента могат да се направят следните изводи:

1. Макар и малко оскъдно откъм законодателни текстове неправителствените организации са сред кръга субекти, които вземат участие в планирането, програмирането и правилното усвояване на средства от ЕС. Чрез независими експертизи, повишаване на общественото съзнание, инициране на дебати и мониторинг върху работата на отговарящите за фондовете на ЕС държавни органи, намесата на НПО помага за гарантиране на прозрачност и вземане на демократични решения и способства за повишаване ефективното използване на обществените ресурси.

2. Разпоредбите в законодателството, които предвиждат участието на неправителствените организации като партньор на държавата в по-голямата си част са с декларативен характер.

3. В законодателството на местно ниво участието на неправителствените организации също е недостатъчно с изключение на някои общини, които активно си сътрудничат с неправителствените организации.

4. Независимо от съществуващата правна рамка за партньорство между държавата и неправителствения сектор в областта на екологията и устойчивото развитие и възможността неправителствените организации да бъдат включени като участници при вземане на решения на местно ниво, възниква въпросът доколко прилагането на партньорството е факт и доколко е чиста формалност.

От друга страна, установено е, че неправителствените организации от местен мащаб са нерядко прекалено малки и неустойчиви, за да бъдат приемани от администрацията като равностойни партньори. Успешното разрешаване на този конфликт чрез активизиране на сътрудничеството между институциите и неправителствените организации би демонстрирал зрялост и компетентност и в двете страни. Търсенето на най - подходящите форми на сътрудничество при отсъствие на стабилна практика е изпитание за бъдещото партньорство.

ЛИТЕРАТУРА

1. Възможностите на нестопанските организации и коалициите от застъпнически организации в процеса на формиране и прилагане на националните политики за изпълнението на Оперативните програми 2007- 2013г. 2007, ФРМС. стр.55.

2. Комисии и институции с НПО представителство в сферата на околната среда, <http://www.bluelink.net/vote/5.php>, 2008

3. Правна рамка за участие на гражданските организации в управлението. Примерни модели. Изводи и препоръки. София, 2008 г. ФРМС. стр.47

4. Работен документ „Участието на организираното гражданско общество в програмирането, усвояването и оценяването на финансовата помощ от ЕС в перспективата на Структурните фондове в България”, Брюксел, 11 май 2004 г. (http://www.esc.bg/declarationseu_download.php?id=8).

За контакти:

Мая Бурова, Катедра “Екология и опазване на околната среда”, Русенски университет “Ангел Кънчев”, Тел.: 0888506579, E-mail: mburova@ru.acad.bg

Докладът е рецензиран.