

Zásady versus realita



*Partnerství během přípravy
politiky soudržnosti 2014-2020*

Úvodní poznámka

Základní hodnota SFteam je spolupráce. Dlouhodobým cílem naší spolupráce je zajistit, aby regionální rozvoj a politika soudržnosti - včetně využití Evropského společného strategického rámce finančních prostředků - v zemích střední a východní Evropy byl prováděn udržitelným způsobem. K dosažení tohoto cíle na Evropské, národní, regionální a místní úrovni nalézáme spolupráci a partnerství mezi rozhodovacími pravomocemi všech dotčených stran, občanů, obcí, NNO, podnikatelů jako významnou.

Co se týče politiky soudržnosti a fondů EU, jsme v klíčovém období. Ačkoli bohužel legislativní pozadí - které mimo jiné stanoví minimální požadavky na partnerství - je stále v přípravě, programování, jak utratit asi 336 miliard eur v letech 2014 a 2020, již začalo.

Samozřejmě, silná EU a vnitrostátní právní předpisy jsou důležité pro zajištění odpovídajícího partnerství během programování, jeho realizace je však velmi závislá na vůli a schopnosti jednotlivců a institucí. Na začátku roku 2012, SFteam připravil kontrolní seznam opatření nutných pro smysluplné uplatnění principu partnerství v programovém období politiky soudržnosti a při každé další fázi politického cyklu.¹ Od té doby jsme propagovaly tento dokument mezi úředníky a nevládními organizacemi. Také jsem testovaly ochotu aplikovat tato doporučení mezi úředníky a jejich užitečnost pro NNO.

Pro naplnění naší role jako watchdogové organizace, v této studii shrnujeme, co se stalo v zemích CEE (Bulharsko, Česká republika, Maďarsko, Lotyšsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko) během programování na období 2014-2020 se zaměřením na otázky partnerství. Udělali jsme rozhovory a požádali o zpětnou vazbu od několika úředníků a nevládních organizací a rozhodli se představit situaci v každé zemi z pohledu vlády a nevládních organizací. Je docela poučné, jak stejný proces vypadá z různých úhlů pohledu.

Listopad 2012

Teodóra Dönsz-Kovács, István Farkas

¹ Sixteen Principles for Successful Partnership in EU Funds, in: The Key to Partnership for Successful EU Funds, May 2012, <http://www.sfteam.eu/index.php?id=68>

Obsah

3	Šestnáct zásad doporučovaných SFteamem pro úspěšnou spolupráci v rámci fondů EU – zpráva o zpětné vazbě
5	Pokrok v programování - stručný přehled a hodnocení zemí zapojených v síti SFteam
5	Bulharsko
7	Česká republika
8	Lotyšsko
10	Maďarsko
12	Polsko
14	Rumunsko
16	Slovensko

Šestnáct zásad doporučených SFteamem pro úspěšnou spolupráci v rámci fondů EU – zpráva o zpětné vazbě

Přes rámec daný EU záleží především na členských státech, jaký skutečný obsah dají principu partnerství v rámci programování nového programového období; zda jde jen o splnění požadavků EU, nebo zda chtějí smysluplné podněty a připomínky. Na začátku roku 2012 SFteam představil 16-ti bodový seznam zásad², které by umožnily realizaci smysluplných partnerství pro celý politický cyklus v souvislosti s programování politiky soudržnosti EU a fondů EU.

Při přípravě této studie se členové SFteamu setkali s několika úředníky a zástupci nevládních organizací, aby se dozvěděli o jejich zkušenostech s programováním a související praxí partnerství. SFteam jim rovněž představil a konzultoval s nimi 16 navržených principů. Pro SFteam je důležité, aby těchto 16 zásad nezůstalo pouze na papíře, ale bylo skutečně uplatněno v praxi. Proto se také SFteam chystá využít a rozvíjet získané zkušenosti a pomoci vstupů z různých zúčastněných stran, upravovat svoje doporučení k uplatňování principů partnerství.

Zkušenosti z těchto rozhovorů o 16 zásadách jsou shrnuty níže.

Pohled nevládní organizací na 16 zásad

Představitelé nevládních organizací obecně se zásadami souhlasí, ale byli by rádi, aby se partnerské principy v jejich zemích uplatňovaly. Nicméně některá doporučení, které jsme od nich získaly, jsou velmi důležitá:

- *Většina NNO - včetně neenvironmentálních - upozornila na nutnost, aby posouzení vlivu strategických materiálů na životní prostředí tzv. SEA, nebo obdobný dokument, posoudil i další dva aspekty udržitelného rozvoje - sociální a ekonomické dopady programů a projektů financovaných EU. Riziko špatně naplánovaného projektu není jen to, že se nic nezmění, ale také to, že peníze z EU můžou způsobit negativní dopady. Tomu by mělo být zabráněno ve všech fázích příprava a implementace programu, tak by vznikali dobře připravené dokumenty a projekty.*
- *Je důležité, aby materiály pro jednání a konzultace byly za-*

sílány zúčastněným stranám, nebo alespoň zveřejněny s dostatečným předstihem. To by odstranilo znevýhodnění partnerů vyplývajících z nedostatku informací. Umožní to, aby partneři byli během jednání nebo konzultací schopni poskytnout kvalitní a přiměřené argumenty ke konkrétním otázkám.

- Měl by být kladen mnohem větší důraz na řádné a srozumitelné vypořádání připomínek a to nejen v teoretické, ale i praktické rovině. Několikrát je tato skutečnost uváděna jako důvod, proč nevládní organizace mají pocit, že jejich práce na připomínkování takových dokumentů je k ničemu a někdy je vede bez odůvodněných příčin k principiálnímu odmítání i legitimních a dobrých návrhů.*

Pohled úředníků na 16 zásad

Ačkoli dotazovaní úředníci také souhlasí s většinou z principů, pokud jde o konkrétní opatření a finanční náklady na ně, jsou ve svých reakcích velmi opatrní. Přesto se zdá, že úředníci berou občanskou společnost stále více a více jako partnera v procesu plánování.

- Úředníci obecně souhlasí, že (základní) informace o projektech financovaných EU a jejich smlouvy by měly být k dispozici veřejnosti, ale nejsou nakloněni zveřejňování pracovních materiálů během tvorby celé smlouvy o partnerství, taktéž veřejné dostupnosti smluv mezi řídicími orgány a příjemci .*

- Někdy úředníci nepochopili obsah procesu veřejných konzultací. Například výzvu SFteamu k veřejným konzultacím o všech výzvách (výzvy k podání projektů žadateli), řídicí orgány mají tendenci si myslet, že tyto požadavky splňují zapojením Monitorovacího výbor do procesu. To samozřejmě nenahrazuje konzultaci s veřejností a všemi zúčastněnými partnery.*

- Řídicí orgány jsou otevřeny k využití technické pomoci na podporu partnerství. Tuto podporu však plánují směřovat hlavně nepřímými prostředky, např. pořádání školení pro partnery z technické pomoci a nezahrnují náklady na účast nevládních organizací v partnerských procesech (například cestovní náklady), což je pro neziskové organizace dlouhodobě slabé místo. To však znamená, že neexistuje žádná ochota k pokrytí nákladů na činnost zástupců nevládních organizací, v pracovních a monitorovacích výborech.*

Samozřejmě každá zásada je bezcenná, pokud není využívána v reálném životě. SFteam a její členské organizace proto budou pracovat na uplatňování výše uvedených zásad při programování, implementaci a monitorování fondů EU v období 2014-2020.

Pokrok v programování - stručný přehled a hodnocení zemí zapojených v síti SFteam

Níže uvedený přehled ukazuje, jak daleko se tak která země dostala v programovacím procesu do podzimu 2012. Dává také krátký přehled stanovisek řídicích a odpovědných orgánů a neziskových organizací k uplatňování zásady partnerství.

Řídící a odpovědné orgány

Aktuální informace o přípravě nového období jsou k dispozici na společném informačním portálu strukturálních fondů EU www.eufunds.bg. Na této stránce bylo v minulosti také informováno o probíhajících veřejných akcích a veřejných diskusích.

Jako součást celkového procesu programování se vláda chystá organizovat pracovní setkání, semináře a workshopy, kde se budou projednávat specifické dokumenty v různých fázích programování. Podle závislosti na pravidelných zasedání vlády budou organizována přibližně každé tři měsíce.

Vyhláška č. 5 Rady ministrů popisuje klíčové etapy procesu přípravy dohody o partnerství, operačních programů a základy účasti veřejnosti v tomto procesu. Zatím byly organizovány tři pracovní schůzky o novém programovém období politiky soudržnosti Evropské unie 2014-2020 a o Národním rozvojovém plánu "Bulharsko 2020". Podle vyhlášky ústřední koordinační jednotky, která koordinuje a kontroluje plnění využívání strukturálních fondů, je definován konkrétní mechanismus pro výběr zástupců z neziskového sektoru do pracovních skupin pro přípravu dohody o partnerství a operační programy. Existují dvě kritéria pro NNO: žadatelé musí mít být právně beztrestní a musí mít v oblasti zkušenosti více než dva roky. V současné době se nastavuje fungování pracovní skupiny pro přípravu dohody o partnerství. V procesu její přípravy se rovněž počítá se vznikem pracovních skupin pro přípravu jednotlivých programů pro období 2014-2020.

Neziskové organizace

Zúčastněné neziskové organizace mohou získat informace o procesu programování buď na internetu, nebo na veřejných akcích, na které byly pozvány. Organizace, které jsou v této oblasti více aktivní, mohou získat podrobnější informace na úrovni EU od svých kolegů v Bruselu, odkud informace přichází v určitém předstihu.

Bulharsko

Jedním z hlavních selhání procesu partnerství je postup pro výběr zástupců nevládních organizací do různých pracovních skupin zaměřeným na přípravu programových dokumentů. Za prvé není jasné, proč bylo nutné vytvořit nový systém nominací, když už byl více než 10 let obdobný systém úspěšně provozovaný samotnými NNO. Během té doby byl uznán i několika ministerstvy. Co se týče nového schváleného systému, vyvstávají otázky týkající se výběru konkrétních zástupců. Nevládní organizace nemají informace, proč má konkrétní žadatel o účast v poradenské skupině přednost ve srovnání s jiným, zejména když jsou zamítáni i kandidáti z větších organizací, jenž jsou respektovanějšími ve společnosti a nebo i kandidáti s vyššími odbornými znalostmi.

Prováděné konzultace tak mají význam spíše informační než poradní. Na konferencích a fórech není reálná možnost pro skutečný dialog. Možná to je jeden z důvodů, proč nebyla stanoviska předložená ze strany NNO dodnes brána v úvahu. Nevládní organizace představily své návrhy k Národnímu programu Bulharsko 2020 několikrát, ale ani jeden z nich nebyl vzat v úvahu v konečném znění dokumentu. Není jasné, proč jsou návrhy nevládních organizací zamítány a nebyla jim poskytnuta žádná zpětná vazba.

Jedním z hlavních důvodů pro jsou nevládní organizace pesimističtější, pokud jde o procesu programování, je fakt, že vláda pověřuje úkolem přípravy programových dokumentů, jakož i dohody o partnerství, externí poradenské firmy. Existuje riziko, že dokumenty připravené externími poradenskými společnostmi nebudou odrážet názory a stanoviska širokého spektra organizací, které pak ovšem budou muset tyto programy realizovat. Takové plány by mohly vést ke koncentraci finančních prostředků v omezených oblastech nebo regionech a vést k neudržitelnému rozvoji. Tento přístup v praxi formalizuje partnerství i účast NNO v pracovních skupinách. Jejich účast je prostě znakem pseudo-publicity.

Na regionální úrovni, procesy plánování ještě nezačaly. Existují signály, že některé obce a regionální správy s předvídavostí již začaly připravovat své vlastní plány pro rozvoj. V některých případech jsou zástupci občanského sektoru aktivní.

V této fázi se stále ještě hledají možnosti skutečné účasti v blízkém se procesu plánování. Většina místních správ, nicméně zůstává v klidu a čeká na rozhodnutí od odpovědných ministerstev, takže systémem bude klasický přístup shora dolů. V takové situaci je zajímavé sledovat, do jaké míry se národní priority budou lišit od regionálních a do jaké míry budou místní potřeby brány v úvahu.

Řídící a odpovědné orgány

Odpovědnost za koordinaci přípravy nového programovacího období v České republice je na Ministerstvu pro místní rozvoj, konkrétně Národním orgánu pro koordinaci. Je k dispozici oficiální plán přípravy implementace strukturálních fondů v období 2013 - 2020 a tento plán je naplňován.

V červnu 2011 vláda České republiky schválila pět národních rozvojových priorit. Diskuse o těchto prioritách probíhaly například s odbory nebo Hospodářskou komorou. Jedním z poradenských subjektů byly také pracovní skupiny Řídícího a koordinačního výboru současné implementační struktury. V těchto orgánech bylo také několik zástupců Rady vlády pro neziskové organizace. Národní rozvojové priority byly dále rozpracované politickými a odbornými orgány zřízenými Ministerstvem pro místní rozvoj nebo přímo vládou. V průběhu roku 2012 vznikl Podklad pro přípravu dohody o partnerství na programové období 2014-2020. Podklad již jmenuje osm operačních programů a jejich zacílení.

Každá národní rozvojová prioritou byla rozpracovávána v pracovních skupinách pod vedením odborníků z akademické půdy, ti byli také zodpovědní za zohlednění a zapracování připomínek z různých sektorů. Expertní zaměření Podkladu bylo zajištěno NERVem (Národní ekonomická rada vlády).

Podklad bude během podzimu 2012 ratifikován vládou a pak se rozběhne intenzivní diskuze o konkrétní podobě operačních programů. Jejich cíle a prioritní osy nejsou ještě přesně definovány. Podklady stanovili čtyři základní principy budoucího programového období: princip strategického zaměření a propojení, podporu principu fungování trhu, princip kvalitních projektů a snadnější přípravy a realizace projektů. Do konce března 2013 bude připravena dohoda o partnerství. Podle úředníků probíhají tyto aktivity uspokojivě dle kodexu chování doporučeného Evropskou komisí a principu partnerství v programování.

Pro oblast zemědělství a rozvoje venkova podporované z EARFD probíhá oddělený proces programování. Odpovědnost za plánování a vyjednávání nese Ministerstvo zemědělství. Partner pro programování pro ně jsou především Agrární komora a Národní síť místních akčních skupin. Taktéž je založena koordinační skupina, která zahrnuje zástupce všech relevantních partnerů.

Pohled neziskových organizací

Nevládní organizace se domnívají, že strukturální fondy mohou přispět k podpoře konkrétních problémů v oblasti neziskového sektoru. Proto mají NNO velkou motivaci podílet se na programování. Bohužel neexistuje dostatek informací o procesu programování obecně.

Aktivní organizace se snaží získat oficiální technické informace o současných aktivitách, výsledcích a plánech v programování od svých kontaktů ve veřejném sektoru.

Oficiální strana se snaží přizvat nevládní organizace především prostřednictvím Rady vlády pro neziskové organizace. To je ale poradní orgán České vlády a není zástupcem nevládních organizací v České republice.

Řídící orgány žádají od neziskového sektoru společného reprezentativního a konsensuálního reprezentanta, nejlépe v podobě subjektu nebo organizace, podobně jako jej mají odbory nebo komerční subjekty. Ale situace v neziskovém sektoru je jiná a ze strany úředníků se v takovém případě jedná o nepochopení situace. V České republice funguje několik tematických a regionálních sítí nevládních organizací, ale žádná z nich však nepokrývá většinu NNO v České republice. Některé z nich samostatně jedná o konkrétních problémech na vlastní pěst. Výsledkem je nepřehledná situace v jednotlivých odvětvích. Přetrvává nedostatek informací a chybějící koordinace. Nevládní organizace se podílejí na programování náhodně. Podobná situace je i v programování rozvoje venkova a zemědělství.

Ve stejném čase existují politické tlaky na nezávislé zástupce NNO v monitorovacích výborech. Čímž se dále upevňuje pozice Rady vlády pro nevládní organizace, jako pro řídící orgány jasného a pochopitelného partnera.

Řídící a odpovědné orgány

V Lotyšsku je odpovědné za implementaci práva EU a strukturální politiky a politiky soudržnosti a přípravy operačních programů Ministerstvo financí. Priority pro fondy EU v Lotyšsku musí být v souladu se strategickými prioritami určenými Národním rozvojovým plánem 2014-2020, který se připravuje nyní a měl by být schválen v kabinetu ministrů a parlamentu do konce roku 2012.

Lotyšská vláda zveřejňuje aktuální informace o plánování prostřednictvím svého zvláštního webového portálu (www.esfondi.lv), který byl zdrojem informací i pro období 2007-2013. Správní orgány již organizovaly některé veřejné diskuse o připravovaných předpisech EU, např. 9. listopadu 2011 Ministerstvo financí pořádalo veřejné slyšení o návrhu strukturálních předpisů v oblasti politiky soudržnosti EU a má v plánu uspořádat dvoustranné jednání se sociálními partnery.

Hlavní část zapojení veřejnosti do přípravy plánovacích dokumentů bude směřována do dočasného monitorovacího výboru fondů EU. Ten bude veden řídícím orgánem a zahrnuje vedle zástupců odpovědných orgánů, nevládní a regionální partnery.

Podobně jako v současném programovém období. Řídící výbor, který je kolegiální, jak pro strukturální fondy, tak Fond soudržnosti, bude instituce zaměřená na zajištění účinnosti provádění programu a monitorování jeho kvality. Dočasný Monitorovací výbor fondů EU bude zahrnovat hlasující i nehlasující členy. Každý sociální partner má možnost zapojit se do monitorovacího výboru jako nehlasující (s poradním hlasem nebo jako pozorovatel).

Základní platformou pro diskusi bude Dozorčí výbor zřízený zejména pro nové programové období za účelem projednání návrhů nařízení. Podobně jako monitorovací výbor bude zahrnovat všechny partnery, kteří pracují na plánování a monitorování fondů EU, zároveň bude otevřen pro nové partnery.

Vláda plánuje připravit dohodu o partnerství v otevřeném a demokratickém procesu a také realizovat strategické posuzování plánovacích dokumentů na životního prostředí (SEA).

Pohled neziskových organizací

Programovací proces byl sice započat, ale ministerstva čekají na schválení výchozího dokumentu, jímž je Národní rozvojový plán 2014-2020, jenž bude základ pro aktivity v operačních programech a strukturálních fondech. Proces programování strukturálních fondů na národní úrovni však nedoplňuje aktivní šíření informací ze strany státu. Na druhou stranu nevládní organizace, které aktivně hledají informace o záměrech a aktivitách ministerstev se nesetkali s problémy přístupu k nim.

Je příliš brzy na hodnocení, jaká formy konzultací budou použity, protože programovací proces teprve začíná. Nevládní organizace však vyjádřily zájem na účast v meziinstitucionálních pracovních skupinách (zejména na úrovni rezortů), zahrnující rezortní ministerstva, sociální partnery i nevládní organizace. Je tedy důležité, aby měly včas, veřejně a snadno dostupné informace o formách a způsobech účasti.

Existují zajímavé iniciativy, jako je návrh Ministerstva financí na zřízení stínového monitorovacího výboru, který by zahrnoval všechny zainteresované instituce sledující vývoj a implementaci OP. Kabinet ministrů také inicioval memorandum o spolupráci mezi nevládními organizacemi a přizval více než 250 nevládních organizací z různých oblastí. Obě tyto iniciativy by mohlo být užitečnými fóry pro diskusi v programovém období, ale jejich role v programování není dosud jasně definována.

Nevládní organizace očekávají jasná pravidla, transparentní proces, včasné informace a jasné rozdělení odpovědností mezi různými zúčastněnými institucemi. Očekává se rovněž, že ministerstva budou aktivně šířit informace a používat participativní

metody k získávání komentářů a zpětné vazby. Mělo by být také jasné, které názory a proč jsou brány v úvahu, a které ne.

Environmentální nevládní organizace zaměřené na environmentální aspekty usilují o implementaci záruk do operačních programů a všech aktivit, zejména jde o zásady více zdrojové energetické účinnosti a využívání obnovitelných zdrojů energie. Zatímco regionální rozvojové nevládní organizace usilují o větší podíl lokálních aktivit odrážejících regionální aspekty a zásady subsidiarity. Neziskové organizace dále žádají otevření prostředků nejen státním úřadům, ale také sociálním partnerům a nevládním organizacím, které by zlepšilo kvalitu projektů a účinnost finančních prostředků.

Účast na procesu programování pro NNO v Lotyšsku nebyla nikdy omezena, a proto se neočekává, že partnerská smlouva bude příležitostí k větší účasti. Nicméně, partnerská smlouva (dohoda) může být využita jako podpůrný nástroj ze strany nevládních organizací, pro diskuzi s DG Regio a národní vládou o některých nových ustanoveních v národních předpisech.

Řídící a odpovědné orgány

V Maďarsku bude sloužit jako základ pro programování v dalším období Národní strategie 2014-2020. Národní strategie bude kombinace Národní koncepce územního rozvoje a politické Národní rozvojové koncepce. Národní strategie bude přijata Parlamentem.

Veřejné konzultace strategie se bude konat v průběhu podzimu. Očekává se, že potrvají 45 dní, a partneři dostanou možnost zapojit se přes internet, direct maily, skrze různá fóra a Roadshow.

Operační programy budou připraveny na základě Národní strategie a ministerstva očekávají, že ponesou větší odpovědnost při jejich přípravě než v minulém období.

Strategické plánování je v gesci Ministerstva národního hospodářství. Ministerstvo pro národní rozvoj a Ministerstvem zahraničních věcí jsou zodpovědné za jednání o víceletém finančním rámci politiky soudržnosti na úrovni EU. Úřad pro Národní hospodářské plánování, instituce Ministerstva národního hospodářství, připravuje obsah národní strategie. Tento úřad byl zřízen v červnu 2012.

Role se více do hloubky změnily na regionální úrovni. Úkoly sedmi regionů, pokud se jedná o otázky územního rozvoje, převezme 19 krajů. To má vliv i na programování a implementaci fondů EU.

Maďarsko

Očekává se, že proces SEA proběhne jak pro národní strategii tak i pro operační programy.

Celé programování je pod dohledem vládního výboru pro národní rozvoj ustanoveného v červenci 2012. Výboru předsedá předseda vlády, členy jsou ministři a tajemník zodpovědný za programování. Tento výbor schvaluje operační programy, akční plány, pravidla a postupy, změny a rozhoduje o velkých projektech.

Pohled neziskových organizací

Situace programování by se dala shrnout krátce, je pozdě a chybí informace. Maďarsko zaostává s plánováním fondů EU, a následně s přípravou a realizací partnerství. Dokonce i nevládní organizace působící v této oblasti ví velmi málo o plánovacím procesu, připravovaných dokumentech, partnerství atd. Kromě toho většina informací je získávána z neformálních zdrojů.

Na začátku podzimu 2012, nebyla struktura operačních programů ještě známa³, ani rozdělení úkolů příslušných organizací. Některá hodnocení programů v programovém období 2007-2013 již proběhla, ale s malým nebo neznámým zapojením zúčastněných stran. Role monitorovacích výborů v procesu analýzy uplynulého období a plánování dalšího je omezena. Monitorovací výbory jsou nejdůležitější fóra týkající se fondů EU, kam nevládní organizace mohou vyslat oficiální zástupce, takže zahrnutí těchto výborů do hodnocení by bylo velmi důležité. Bohužel, v posledních dvou letech se role a odpovědnosti monitorovacích výborů snížila a staly se spíše formálními orgány.

Prezentace Národní rozvojové agentury z mezinárodního setkání v polovině října identifikuje následující účastníky v procesech partnerství: okresy, profesní organizace, obchodní komory a meziřesortní poradní skupiny. I když "profesní organizace" je poměrně pružný termín, výběr naznačuje, jako by vláda neměla v úmyslu zapojit občanskou společnost a širší veřejnosti do programování vůbec.

Smysluplné veřejné partnerství by mělo být založeno na dostatečném časovém rámci vyhrazeném pro takovou diskusi a dostatek informací pro všechny strany. V současné době se zdá, že žádný z těchto předpokladů nebude k dispozici. I formálně pojaté veřejné partnerství je neplodné a kontraproduktivní, pokud by se nikdo nezabýval návrhy a pokud by nikdo neposkytoval odpovědi na to, proč byly nebo nebyly různé návrhy použity. Z toho vyplývá, že partnerství bez skutečného dialogu NNO odrazuje od účasti v příštích jednáních. Nevládní organizace mají tendenci ptát se sami sebe, zda stojí za využívání omezených zdrojů

³ Teprve v polovině října na různých akcích vláda začala prezentovat navrhovanou strukturu operačních programů.

občanské společnosti k rozvíjení návrhů, pokud orgány nemají žádnou povinnost návrhy přijmout, nebo alespoň předložit přesvědčivé odpovědi, proč nebyly přijaty.

V současné době jsou cíle vlády dvojí: na jedné straně, absorbovat všechny dostupné finanční prostředky EU v období 2007-2013 a na druhé straně, aby nedošlo k výrazně nižší alokaci z fondů politiky soudržnosti v letech 2014 - 2020 než v letech 2007-2013. Nevládní organizace však poukazují na velké riziko pro zhoršení situace efektivního využití finančních prostředků, pokud nebude jejich využití náležitě naplánované. Vzhledem k tomu, že existuje málo analýz, není jasné, jaké dopady by špatně naplánované projekty mohly způsobit na místní úrovni. Riziko takových projektů není, že by nezpůsobily žádné změny, ale že by mohly vyvolat negativní změny, například, by mohly přispět k prohloubení sociálních a regionálních disparit. Proto, pečlivé plánování a programování, integrace široké škály faktorů a identifikace dobře zvolených priorit je klíčem k úspěchu fondů EU. V tomto ohledu, složení Vládního výboru pro národní rozvoj vzbuzuje vážné obavy, protože základní členství ve výboru nezahrnuje ani ministerstva ve dvou hlavních oblastech v rámci politiky soudržnosti, tj. Ministerstvo lidských zdrojů a Ministerstvo pro rozvoj venkova (které má na starosti ochranu životního prostředí).

Teprve se uvidí, zda zřízením Vládního výboru pro národní rozvoj se plánování urychlí, zda v něm bude dostatek času na skutečné společenské debaty a jak bude tento výbor splňovat výše uvedené výzvy plánování.

Řídící a odpovědné orgány

Již na konci roku 2011, Ministerstvo pro místní rozvoj začalo zapojovat veřejnost do přípravy nového programového období - jako výchozí bod, byl projednán balíček návrhů právních předpisů navržených Evropskou komisí pro fondy EU 2014-2020. Pracovní setkání o pravidlech bylo uspořádáno dne 26. října 2011, shromáždilo podněty od partnerů k vládní pozici ohledně těchto dokumentů. V prosinci 2011 byly návrhy pozice Polska do navrhovaného nařízení zveřejněny na internetových stránkách Ministerstva místního rozvoje a byla vyhlášena veřejná konzultace.

Samotný proces programování začal v roce 2012. Je plánován široký rozsah konzultací, jakmile vláda přijme přehled o smlouvě o partnerství, kterým se stanoví celková strategie pro nakládání s prostředky EU 2014-2020. To by mělo být do konce roku 2012. Nicméně, již nyní jsou partneři zapojeni do utváření budoucnosti fondů EU v Polsku několika způsoby:

- *odborné debaty o různých tematických cílech politiky soudržnosti EU 2014-2020 s účastí partnerů, včetně nevládních organizací;*
- *setkání Národního územní fóra, které je poradním orgánem pro regionální politiku, specializovaná relace o partnerství se konala dne 12. září 2012.*

Ministerstvo pro místní rozvoj, pokud jde o diskusi o budoucnosti fondů EU, je otevřeno k zasílání příspěvků i pro nevládní organizace a iniciativy jiných partnerů, k událostem jako je například konference pořádaná Národní federací nevládních organizací dne 22. října 2012.

Pohled neziskových organizací

Ačkoli vláda tvrdí, že programování je založeno na úzké spolupráci mezi veřejnou správou a sociálními a hospodářskými partnery, ve skutečnosti má proces několik nedostatků.

V přípravě podkladů a klíčových částí smlouvy o partnerství není možné plně sledovat princip partnerství. A co je nejdůležitější, základy tohoto dokumentu připravila meziresortní skupina, aniž by mezi zástupci partnerů byly nevládní organizace.

Účinnost partnerských procesů současného programového období není možno spolehlivě hodnotit. Přestože státní správa hovoří o kladném hodnocení toho, jak je princip partnerství realizován, žádná konkrétní opatření nebyla provedena. Navíc časové vymezení programování není veřejnosti vládou jasně sděleno.

Zkušenost ukazuje, že přizvání organizací k procesu konzultací je často pouze formální a časový rámec k jejich účasti je velmi krátký. Například čas na konzultaci vládní pozice (oznámeno na webových stránkách ministerstva) k právním předpisům EU byl velmi krátký (méně než 14 dnů), a to v termínu přes Vánoce a na Silvestra. Toto načasování zapříčinilo, že nevládní organizace a další sociální a ekonomičtí partneři nemohly důkladně analyzovat a komentovat vládní návrhy.

Tyto problémy jsou potvrzeny zástupci nevládních organizací. Většina nevládních organizací vyjádřila podobné názory jako vyjádřil předseda výkonné rady polského výboru Evropské sítě proti chudobě (EAPN Polsko): “Nejsme zapojeni do těchto konzultací. Podíleli jsme se na konzultacích Národního programu reforem a nedávno jsme se stali členem Meziresortní skupiny pro strategii Evropa 2020. Ale programování fondů EU pro nadcházející období nebyla přímo diskutována ani v jednom z těchto orgánů. “

Vliv sociálních a ekonomických partnerů na strategické dokumenty v souvislosti s novými fondy EU by měl být posuzován

Rumunsko

jako velmi nízký. Neexistují žádná jasná, závazná a vymahatelná pravidla zajišťující účast sociálních partnerů a organizací občanské společnosti při přípravě klíčových programových dokumentů a strategické části smlouvy o partnerství (tj. vize, priorit, rozsahu investic, zdroje financování a realizace strategie). Všechny tyto oblasti zůstávají pro sociální partnery do značné míry neznámé. Dokumenty připravené Evropskou komisí, tj. nařízení společného strategického rámce, se ukázalo jako užitečné, protože obsahují návrhy na tematické cíle, investiční strategie nebo obecný rámec jak mají být přijaty členskými státy.

Kromě toho byly nevládní organizace vyloučeny ze schvalování hodnocení a analýz či strategií pro operační programy. Členové monitorovacích výborů a podvýborů, kteří reprezentují sociální partnery jsou pouze informováni o návrzích EK a nejsou jim předkládány ke konzultacím.

Řídící a odpovědné orgány

V Rumunsku jsou si úřady dobře vědomi, že programové dokumenty musí být vypracovány ve spolupráci se sociálními partnery a v dialogu s Evropskou komisí. V zájmu zajištění soudržnosti realizace partnerství během celého procesu plánování, Ministerstvo zahraničních věcí vypracovalo v červnu 2012 memorandum. Cílem memoranda je dát společný návod k naplňování zásady partnerství. To zahrnuje několik konzultačních možností mezi zástupci orgánů z národní, regionální a místní úrovně s organizacemi občanské společnosti a s ekonomickými a sociálními partnery v průběhu programovacího procesu.

Na základě principů Memoranda, rozvojová agentura z Centrálního regionu vytvořila partnerství pro rámcový návrh regionálních rozvojových plánů. Na regionální úrovni, tento návrh nabízí naprostou transparentnost a zapojení všech zainteresovaných aktérů s cílem zajistit účinnost a udržitelnost procesu a vypracovaných dokumentů.

Zapojení partnerů do procesu programování začalo v roce 2011 založením pracovních skupin na krajské úrovni. Tyto skupiny byly založeny a vedeny krajskými radami a koordinovány regionálními rozvojovými agenturami. Členy jsou zástupci správních, ekonomických, sociálních a vzdělávacích subjektů z každého kraje. Tyto skupiny měly dodnes dvě setkání a byly v tomto roce doplněny zástupci hospodářského sektoru a občanské společnosti. V budoucnu budou krajské pracovní skupiny doplněny i tematickými pracovními skupinami.

Ministerstva, která koordinují přípravu jednotlivých operačních programů, rovněž zahájila výběr všech typů organizací se zájmem o programování (nevládní organizace, odbory, obchodní

komory, univerzity). Vybrané organizace budou mít možnost účastnit se tematických poradních výborů. Výběr bude realizován prostřednictvím transparentního procesu, vycházející z motivačních dopisů a objektivních ukazatelů. Výbory budou mít 30 členů, z nichž 10 bude reprezentovat různá profesní, a občanská odvětví.

Pohled neziskových organizací

V Rumunsku mají nevládní organizace k dispozici obecné informace o procesu plánování, zejména pak nevládními organizacemi zaměřené na sledování programování a implementaci fondů EU.

Navzdory tomuto toku informací, příslušné nevládní organizace mají velmi špatný dojem z toho, jak je princip partnerství uplatňován. Nevládní organizace několikrát upozorňovaly, že proces partnerství je uplatňován jen povrchně a nejsou považovány za rovnocenné partnery řídicích orgánů. To může být ovšem způsobeno i nedostatkem kapacity nevládních organizací. Na druhé straně organizace občanské společnosti, nemají dobré zkušenosti týkající se reakci úřadů na jejich iniciativy.

Také zřízení a činnost tematických poradních výborů je kontroverzní. Oznámení, že nevládní organizace mohou požádat o členství v poradních výborech, bylo zveřejněno v létě během prázdnin. Některé nevládní organizace, které požádaly o členství, doposud neobdržely žádnou oficiální odpověď. Na druhou stranu se jim dostalo telefonního oznámení ze strany řídicího orgánu, kterým byly informovány, že nemají šanci, aby se staly členy výboru, neboť existují i jiné "více reprezentativní koalice", které můžou delegovat své zástupce. Některé nevládní organizace dokonce ani neposlaly svou žádost, protože se domnívají, že v žádném případě nemají šanci. Obecný názor dotazovaných nevládních organizací je, že členství by mělo být otevřeno pro všechny zainteresované nevládní organizace.

V novém programovém období, nevládní organizace očekávají více možností žádat o finanční prostředky na činnosti, kterým se věnují, a "lidštější" (lepší, jednodušší) podmínky pro přístup k finančním prostředkům, méně byrokracie při provádění projektů financovaných EU. V současném období se mělo za to, že je lepší rozdělit finanční prostředky EU pro orgány veřejné správy, protože mají vyšší absorpční schopnost. Tento předpoklad se ukázal být nepravdivý. Úřady a obce mají problémy s projekty EU i ve stadiu žádosti a také při realizaci. Nejsou připraveny na tvrdá pravidla fondů EU. Nevládní organizace se domnívají, že by měla být rovněž vypracovány analýzy fungování současného programového období a závěry aplikovány na nové programové období. Nicméně doposud žádné nevládní organizace nebyly konzultovány v ohledu hodnocení současného období.

Řídící a odpovědné orgány

Na Slovensku je hlavním subjektem odpovědným za přípravu a řízení hlavních strategických dokumentů Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálního rozvoje, jako ústřední koordinační orgán (CCA).

Existuje několik oficiálních fór pro zapojení do procesu programování. V únoru 2011 CCA zřídila pracovní skupinu “Partnerství pro politiku soudržnosti”, která je poradním orgánem CCA pro programování nových fondů EU.

Po ustavení nové vlády začala v dubnu 2012 pracovat “Rada vlády pro budoucí dohody o partnerství” jako poradní orgán pro plánování politiky soudržnosti. Nevládní organizace však nemají svého zástupce v Radě. Zplnomocněnec vlády pro rozvoj občanské společnosti, který působí jako poradní orgán pro vládu Slovenské republiky, je jako člen této rady ochoten zastupovat nevládní organizace a informovat je o diskutovaných tématech a rozhodnutích Rady, ačkoliv formálně zastupuje veřejnou správu. Nevládní organizace proto už začaly připravovat svoje stanoviska k nastavení fondů EU v příštím programovacím období a chtějí je prezentovat a prosazovat v Radě. Přesto stále zůstává pouze nepřímé zastoupení neziskových organizací a nikoli přímé partnerství.

Další možností nestátních neziskových organizací, které jsou členy monitorovacích výborů jednotlivých operačních programů, je požadovat informace o programování v určitých odvětvích a požadovat zapojení do přípravy analytických a strategických dokumentů.

Pohled neziskových organizací

V obecné rovině je CCA ochotna spolupracovat s nevládními organizacemi a přijímat jejich připomínky ke své práci. Nicméně, CCA neplánuje přijmout žádná psaná pravidla pro partnerství a dává přednost “ad hoc spolupráci” s nevládními organizacemi. Neexistuje žádná ochota jít nad rámec pravidel stanovených na úrovni EU. Zdá se také, že je velmi nízká úroveň povědomí o občanském sektoru mezi státními úředníky, kteří mají problém najít vhodného partnera a zástupce ze zaregistrovaných širších koalic nevládních organizací. Celkově jsou NNO vnímána jako jedna ze zájmových skupin, které se snaží lobovat za své vlastní agendy v programovacím procesu a státní orgány na ně pohlíží více méně stejně jako na odbory nebo obchodní a průmyslová sdružení.

Ačkoli diskuse o budoucí politice soudržnosti a fondů EU již běží, oficiálních informací o pokroku v jednáních je málo a často pou-

ze na vyžádání. To signalizuje, že nevládní organizace budou mít pravděpodobně velmi malý prostor vyjádřit se v diskusi a budou moci pouze komentovat vypracované dokumenty bez jejich účasti na jejich vzniku, což neumožní aktivně prosazovat jejich požadavky koordinovaným způsobem.

I v případě stávajících poradních orgánů existuje několik sporných otázek, které činí zatěžko občanské společnosti účinně se podílet na procesu programování. Nevládní organizace často nejsou spokojeny s rozdělením sil v rámci pracovních skupin a volají po vyrovnaném zastoupení různých sektorů (státní orgány, regionální a místní vlády, soukromé subjekty, sociální partneři a občanská společnost) v orgánech.

Dále je problematická otázka legitimacy zástupců nevládních organizací. Neexistuje oficiální mechanismus, podle kterého je možno zástupce neziskových organizací nominovat. Navíc struktury vlády vztahující se k nevládním organizacím se během posledních let několikrát změnily. Existuje několik pracovních skupin a monitorovacích výborů, kde formální zástupci nevládních organizací jsou zcela neznámí v rámci svých sektorů a nevyvíjejí žádnou komunikaci s nevládními organizacemi působících v tomto sektoru. Podmínky, za kterých lze organizaci vnímat jako zástupce občanské společnosti, nejsou jasně definovány. Měl by být nastaven jasný a transparentní proces tak, aby jmenování zástupců nevládních organizací respektovaly nevládní organizace a jejich orgány. Současně, je důležité, aby neziskové organizace schválily kodex chování, za účelem zajištění včasného toku informací, demokratického zastoupení a prosazování myšlenek jednotlivých členů platformy.

Práci všem zástupcům nevládních organizací v pracovních skupinách komplikují velmi krátké termíny, které jsou obvykle stanoveny pro komentování předkládaných dokumentů, (např. připomínkování dokumentu od pátku do pondělí). Často jsou přísné lhůty stanoveny centrálně CCA nebo přímo Evropskou komisí tak, že vyvolávají otázku, jestli partnerský proces není podkopáván samotnou Evropskou komisí, která neposkytuje dostatek času a prostoru pro řádnou diskusi s partnery.

Kromě toho je pro NNO velmi důležitá otázka dostupnosti finančních prostředků EU. V současné době, nejsou v důsledku správních a finančních podmínek fondy EU přístupné pro nevládní organizace. V zájmu zajištění přístupu k financování pro NNO, je nezbytné zjednodušení administrace projektu, nižší úroveň spolufinancování a možnost zálohových plateb. Systém globálních grantů je také důležitý a může výrazně zlepšit dostupnost finančních prostředků pro malé NNO a umožní provádění malých, udržitelných projektů.

SFteam for Sustainable Future

Sekretariát SFteam for Sustainable Future
Mezinárodní koordinátor: István Farkas

Magyar Természetvédők Szövetsége
(National Society of Conservationists)
H-1091 Budapest, Üllői út 91/b, Hungary
Tel/fax: +36 1 216 7297, Fax: +36 1 216 7295
Email: secretariat@sfteam.eu
www.sfteam.eu

Partnerské organizace

Centrum pro komunitní práci, Česká republika
www.cpkp.cz; www.cpkp.cz/regiony

BlueLink Information Network, Bulharsko
www.bluelink.net

Public Environmental Centre for Sustainable Development, Bulharsko
www.ecovarna.info

Focus Eco Centre, Rumunsko
www.focuseco.ro

Friends of the Earth-CEPA, Slovensko
www.priateliazeme.sk/cepa

Green Liberty, Lotyšsko
www.zb-zeme.lv

National Society of Conservationists, Maďarsko
www.mtvosz.hu

Polish Green Network, Polsko
www.zielonasiec.pl

Editor: Ákos Éger

Překlad: Ondřej Marek

Autoři:
Janis Brizga, Teodóra Dönsz-Kovács, Michał Dymkowski, István Farkas, Zoltan Hajdu, Iliyan Iliev, Ondřej Marek, Renáta Tížiková Nemcová

Grafický design: Annamária Bittó, László Perneczky

Budapešť, 2012

SFteam děkuje International Visegrad Fund a Charles Stewart Mott Foundation za jejich finální podporu.