



Hnutí DUHA

CEE

bankwatch
network

- Nová pravidla EU pro využívání strukturálních fondů
- Nevládní neziskové organizace: důležití hráči při prosazování veřejného zájmu
- Princip partnerství: Proč je partnerství důležité
 - Partnerství v legislativě a v praxi – Partnerství v připravované legislativě pro léta 2007–2013
- Účast veřejnosti v rámci SEA a EIA
- Pracovní skupina NNO pro EU fondy v ČR
- Pozitivní příklady ze zemí střední a východní Evropy: Slovensko – Polsko – Maďarsko
- Potřeba posilování kapacit NNO
- Doporučení
- Důvody pro posílení účasti NNO na rozhodování týkajícího se využívání fondů EU

Strukturální fondy EU:
význam otevřeného plánování,
demokratického rozhodování
a veřejné kontroly

Úvod

Strukturální fondy a Fond soudržnosti jsou důležitými nástroji strukturální a regionální politiky EU, jejichž základním posláním je vyrovnávat rozdíly mezi regiony. Jsou to veřejné fondy získané z daní občanů EU, o kterých rozhodují veřejné instituce. V současném rozpočtovém období (2000–2006) tvoří až třetinu celého rozpočtu EU (213 miliard eur). Po zemědělství je to tedy druhá největší položka v rozpočtu unie. Po rozšíření EU se značná část těchto fondů uvolnila i na podporu ekonomického a sociálního rozvoje v České republice a dalších nových členských státech.

Rok 2005 je pro nové členské státy EU svým způsobem výjimečný. Ještě stále čerpají tzv. předvstupní fondy EU. Jejich cílem bylo připravit kandidátské země na vstup do unie a vybudovat v jejich veřejné správě kapacity na dobré a transparentní řízení podstatně větších strukturálních fondů a Fondu soudržnosti – z nichž od vstupu do EU čerpají také. Především se však letos začala připravovat pravidla, která předurčí velikost a rozdělení fondů EU v dalším rozpočtovém období EU (2007–2013).

Vzhledem ke svému objemu i účelu jsou fondy EU příležitostí i rizikem. Pokud se použijí vhodně, mohou se stát klíčovou investicí, která pomůže udělat velký krok dopředu ve

smazávání sociálních a ekonomických rozdílů mezi regiony, smysluplném rozvoji společenského i přírodního potenciálu České republiky i zvýšení kvality života ve městech i na venkově. A naopak, jejich netransparentní a nesprávné použití může současné problémy ještě více prohloubit.

Účelné a efektivní využívání evropských fondů EU je pro veřejným zájmem u nás i v celé EU. Důležitým předpokladem jeho naplnění je důsledné uplatňování principu partnerství, a to jak při programování (plánování) fondů EU, tak při jejich správě a rozhodování o jejich využívání i monitoringu, hodnocení a kontrole. Hnutí DUHA a CEE Bankwatch Network jej považují za jeden z klíčových prvků demokratického a efektivního nakládání s fondy. Pomáhá totiž:

- zajistit legitimitu projektů v očích veřejnosti, protože se o nich rozhoduje otevřeně;
- posiluje kontrolu, a tudíž pomáhá bránit korupci;
- podporuje správné a efektivní využití peněz, protože posiluje odbornou kapacitu v rozhodovacím procesu.

Tato publikace se proto zaměřuje právě na princip partnerství a roli veřejnosti. Stručně shrnuje existujících domácích i zahraničních problémů nabízí několik příkladů dobré praxe a sérii doporučení pro veřejnou správu.

Nová pravidla EU pro využívání strukturálních fondů

V EU probíhá debata o legislativě, která určí pravidla pro využívání fondů EU do roku 2013. V červenci 2004 zveřejnila Evropská komise návrh nových nařízení, k nimž se už vyjádřily všechny členské státy prostřednictvím Evropské rady; projednává je také Evropský parlament. Po schválení nařízení v červnu 2005 se začne diskutovat o tzv. Strategických směrnících společenství, které určí společné priority EU, v jejichž rámci budou moci členské státy využívat fondy v následujících sedmi letech.

Současně s přípravou legislativního rámce na úrovni EU už začala příprava dokumentů, podle nichž se bude řídit

využívání strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Každý členský stát musí připravit návrh tzv. Národního strategického referenčního rámce (NSRR), který určí národní priority a strategii dosahování společných cílů EU. Národní priority by se následně měly podrobněji rozpracovat do Národního rozvojového plánu a operačních programů (OP)⁴. Po vypracování těchto dokumentů – přibližně koncem roku 2005 – začnou rokovaní mezi jednotlivými členskými státy a Evropskou komisí, která budou pravděpodobně ukončena do poloviny roku 2006. Celý tento proces se nazývá programováním.

Neziskové organizace: důležití hráči při prosazování veřejného zájmu

Různé neziskové organizace hrají nezastupitelnou úlohu při kontrole rozhodování o využívání peněz daňových poplatníků. Ke sledování rozhodovacího procesu je vede několik důvodů. Mají zájem o průhledné a rozumné rozdělování veřejných prostředků. Velké investice přitom budou hrát klíčovou roli při rozvoji měst a obcí, oživení regionů, zvyšování kvality života a ochraně životního prostředí.

Při plnění svého poslání neziskové organizace nezávazují jen u kritiky netransparentnosti a špatných praktik. Díky nezávislému výzkumu, průběžnému monitoringu, nebyrokratické koordinaci a podpoře veřejnosti mají kapacity k přípravě konstruktivních podnětů a doporučení ke z kvalitňování programování, rozhodovacích procesů i správy fondů EU. Koordinovaným postupem organizací z různých

zemí, zejména z nových členských států EU, dochází k užitečné výměně zkušeností a informací nejen o problémech, ale také o inspirativních pozitivních příkladech, a tím i k postupnému šíření dobré praxe v rámci EU. Angažmá neziskových organizací v oblasti veřejných financí nejednou přineslo nejen společenský prospěch na úrovni rozhodování o konkrétních projektech, ale i výrazný koncepční pokrok.

Zvláštní význam mají ekologické organizace. Jejich zainteresovanost v této oblasti má mimořádný význam pro zajištění souladu mezi využíváním fondů EU v České republice a požadavky národní i evropské legislativy, prioritami unijní i české Strategie udržitelného rozvoje a principy regionální politiky EU.

Princip partnerství

Většinu aktivit souvisejících s fondy EU vykonávají neziskové organizace nezávisle, mimo oficiální struktury. Na národní, regionální a lokální úrovni však vstupují také do partnerských vztahů s veřejnými institucemi zodpovědnými za rozhodování o fondech EU, například v:

- pracovních skupinách zřízených k přípravě programovacích dokumentů;
- monitorovacích výborech zřízených ke sledování správy a využívání fondů EU (v České republice jsou pro Rámec podpory Společenství, každý operační program, jednotné programovací dokumenty, Fond soudržnosti a také pro programovací dokumenty pro iniciativy Společenství zřízené samostatné monitorovací výbory, v nichž mají neziskové organizace zpravidla svého zástupce);
- řídicích výborech zřízených pro rozhodování o implementaci operačních programů, případně implementaci strategie pro Fond soudržnosti a přípravu podkladů pro výběr projektů.

Taková spolupráce mezi oficiálními institucemi, neziskovými organizacemi a dalšími sociálními partnery vychází z tzv. principu partnerství zakotveného v evropských nařízeních o fondech EU. Neziskové organizace obvykle do těchto struktur své zástupce nominují anebo zvolí a na jejich půdě potom zastupují zájmy občanského sektoru. Systém nominací ani působení těchto delegátů však není jednotně upravený a liší se případ od případu.

Proč je partnerství důležité

Princip partnerství není žádným módním ani abstraktním konceptem. Jeho důsledné uplatňování v různých fázích rozhodování o věcech veřejných má velmi praktický společenský význam. Potvrzují to hodnotící studie, které si objednávala Evropská komise u nezávislých odborných institucí.

Podle nich je partnerství klíčem k úspěšnému naplňování poslání evropských fondů, a to z několika důvodů:

- podíl partnerů na rozhodování zvyšuje legitimitu evropské politiky soudržnosti – veřejnost vidí, že se nerozhoduje za zavřenými dveřmi úřadů, nýbrž otevřeně, což posiluje důvěru;
- správně využívané partnerství vede k lepší koordinaci při správě fondů EU;
- zapojování partnerů do monitorování fondů EU zvyšuje jejich transparentní využívání;
- angažmá partnerů vede ke zvýšení míry čerpání fondů díky kvalitnějšímu výběru projektů a též k lepšímu šíření informací směrem k potenciálním předkladatelům projektů.²

Partnerství v legislativě a praxi

Princip partnerství je zakotvený také v dnes legislativě týkající se fondů EU. Podle ní „členský stát vytvoří široké a účinné partnerství všech příslušných subjektů“ na národní, regionální, místní a jiné úrovni, a to v průběhu „přípravy, financování, monitorování a hodnocení pomoci“.³

Nařízení je pro členské státy závazné v průběhu celého sedmiletého rozpočtového období EU (léta 2000 až 2006), vinou vágnosti a nekonkrétnosti však nezajišťuje jednoznačná, účinná a vynutitelná pravidla pro uplatňování principu partnerství v praxi.⁴ Poskytuje široký prostor k volné interpretaci, což v reálném životě vede k faktickému obcházení. Není výjimkou, pokud partneři dostávají extrémně krátké lhůty na připomínkování rozsáhlých dokumentů, jejich připomínky nejsou vůbec zohledňovány, anebo když ministerstva nepozvou neziskové organizace do důležitých výborů s odůvodněním, že místo sociálních a ekonomických partnerů už zaujali představitelé zaměstnavatelských svazů nebo obchodních a průmyslových komor.

Proto jsou v uplatňování principu partnerství značné rozdíly mezi jednotlivými státy, a dokonce i mezi jednotlivými ministerstvy. Vzniká tak zbytečně prostor pro neprůhlednost, konflikt zájmů, neinformovanost, podezření z nečistých praktik a v konečném důsledku i pro konflikty a napětí. Avšak i v případě, že jsou neziskové organizace přizvány do partnerských struktur, často musí čelit jiným problémům:

- výběru zástupců organizací státní správou, případně neakceptování delegátů navržených organizacemi,
- neochoty se o názory zástupce neziskových organizací vůbec zajímat (příkladem může být Ministerstvo dopravy, které navzdory doporučení od Evropské komise pro rozhodování o prioritních dopravních projektech pro financování z Fondu soudržnosti ani nevytvořilo pracovní skupinu se zastoupením veřejnosti s odůvodněním, že vše řeší resortní úředníci),
- nedostatečnému přístupu k úplným a včasným informacím, které k efektivní práci potřebují,
- nejasným anebo měnícím se pravidlům a podobně.

Partnerství v připravované legislativě pro léta 2007–2013

V únoru 2004 zveřejnila Evropská komise záměr rozsáhlé reformy strukturální a regionální politiky EU v dalším

programovacím období 2007–2013. Poměr financí určených na regionální a strukturální politiku (více než 336 miliard eur, tj. asi třetina rozpočtu EU) zůstane sice zachován, změní se však struktura fondů a cíle, ke kterým je bude možné využívat.

Základní principy strukturální politiky – víceleté programování, partnerství, spolufinancování, hodnocení a doplňkovost – se nemění. Komise však navrhuje posílit úlohu Evropského parlamentu. Členské státy by mu měly předkládat svoje programové dokumenty. Každý rok by také měly předložit Evropské radě zprávu o plnění cílů regionální politiky. Komise též navrhuje zjednodušit systém programových dokumentů. Národní rozvojový plán, který zatím schvalovala Evropská komise, bude nahrazen novým typem programového dokumentu – Národním strategickým referenčním rámcem, o kterém bude každý členský stát Evropskou komisí pouze informovat. Teprve na něj by měl navázat Národní rozvojový plán, jehož součástí budou operační programy, k nimž už nebude potřeba vypracovávat programové doplňky. Každá země si podle návrhu Evropské komise bude moci sama definovat kritéria oprávněnosti žadatelů o podporu. Jak již bylo zmíněno výše, chystají se však některé země, včetně České republiky, proces otočit a „odvodit“ Národní strategický referenční rámec od klasického NRP.

Hnutí DUHA a CEE Bankwatch Network považují připravovanou decentralizaci správy fondů EU za pozitivní krok. Zároveň se však obávají, že pokud zůstanou nová nařízení upravující využití fondů příliš všeobecnými a vágními, jako je tomu v současnosti, budou mít členské státy tendenci „snižovat laťku“ náročnosti operačních programů a podceňovat kvalitu financovaných operací ve snaze vyčerpat maximální objem prostředků při minimální administrativní, finanční a časové náročnosti. Za největší nedostatek považují dominanci ekonomických cílů vyjádřených kvantitativními indikátory (HDP) bez ohledu na reálný dopad na kvalitu života, a chybějící integrovaný přístup k programování, který by zabezpečil rovnocenné zohledňování dlouhodobých ekonomických, sociálních a environmentálních priorit.

Proto je důležité, aby nová legislativa stanovila konkrétní, jasnou a závaznou úpravu partnerství. Komise v návrhu nového nařízení částečně zvýraznila potřebu intenzivnějšího zapojení místních a regionálních samospráv, sociálních partnerů a neziskových organizací do programování, implementace i monitoringu nástrojů regionální a strukturální politiky. Namísto „všech příslušných subjektů“ už mluví o „všech zainteresovaných subjektech reprezentujících občanskou společnost, environmentální partnery, neziskové organizace a subjekty prosazující rovnost pohlaví“.⁵ Jde sice o pozitivní krok vpřed, ten však má do jasných a závazných pravidel zabezpečujících efektivní účast neziskových organizací ještě daleko.

Některé členské státy vyjádřily výhrady k explicitnější úpravě principu partnerství v návrhu nového nařízení, což jen potvrzuje obavy NNO z nedostatečně zajištěné decentralizace správy fondů EU. Na druhé straně Evropský parlament v návrhu zprávy „odmítá jakékoliv oslabování principu partnerství oproti původnímu návrhu nařízení a žádá, aby byl seznam příslušných subjektů nejen zachován, ale dále rozšířen o ekologické NGO a subjekty zastupující zájmy zdravotně postižených“.

Důležitá změna se dotkne i legislativní úpravy Fondu soudržnosti. Nové nařízení požaduje uplatňování principu

partnerství při programování, implementaci, monitoringu a kontrole Fondu soudržnosti a také nově vytvořeného Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD).⁶

Návrh nařízení o EAFRD dokonce přímo definuje „ekologické organizace“ jako jednoho z partnerů. Je zajímavé, že v tomto případě k výhradám členských států nedošlo.

Účast veřejnosti v rámci SEA a EIA

Kromě principu partnerství umožňují účast veřejnosti v řízení fondů EU i postupy, které jsou součástí hodnocení vlivů koncepcí (Strategic Environmental Assessment – SEA) a velkých projektů (Environmental Impact Assessment – EIA) na životní prostředí. Jim se programování i dílčí projekty musí podle zákona podrobit.

Účelem EIA a SEA je předcházet negativním ekologickým dopadům a zajistit veřejnosti možnost vyjadřovat se k rozhodnutím, která přímo (velké projekty) či nepřímo (koncepce) ovlivní její život. Součástí jsou proto vždy projednávání a připomínkování zaměřená na místní lidi a odbornou veřejnost (ekologické organizace, nezávislí experti a další). Výstupy z konzultací (například navrhované alternativy nebo opatření na zmírnění negativních vlivů) by se měly zohledňovat při rozhodování. EIA a SEA jsou důležité hlavně u programů a projektů financovaných z fondů EU, které zahrnují velké infrastrukturní záměry a které většinou přinášejí závažné zásahy do životního prostředí.

EIA se uplatňuje na úrovni projektů a zahrnuje i konzultace s místními občany a ekologickými organizacemi, jimiž hájené zájmy mohou být projekty zasaženy. SEA se zpracovává v průběhu přípravy strategických plánů, programů a politik. Měla by se uskutečnit i v případě každého

připravovaného programovacího dokumentu pro fondy EU na období 2007–2013.

Pokud se SEA a EIA vykonávají správně, mohou se stát účinným nástrojem účasti veřejnosti. Pomáhají dosáhnout konsensu o potenciálně konfliktních záměrech a snížit ekologické škody. Hodnocení potenciálních vlivů programovacích dokumentů na životní prostředí, která se zatím v České republice prováděla, však často vykazovala vážné nedostatky. Procesy se běžně redukovaly na formalitu a podněty od občanů a neziskových organizací se nebraly v úvahu. Navíc byl celý programovací proces natolik chaotický, že organizace, které zpravidla nedisponují rozsáhlým byrokratickým aparátem, po počátečním intenzivním zájmu nemohly zdlouhavému procesu s neustálými změnami věnovat patřičnou kapacitu.

Vzhledem k očekávanému zvýšení výdajů z fondů v období 2007–2013 je mimořádně důležité, aby v České republice proběhlo hodnocení vlivů na životní prostředí nejen podle pravidel, ale i kvalitně, a aby příprava SEA pro nové programy začala ještě v roce 2005. Evropská komise by měla důsledně vykonávání těchto procedur kontrolovat mnohem důrazněji.

Pracovní skupina pro EU fondy v ČR

V České republice dnes existuje neformální pracovní platforma pro fondy EU, jejíž činnosti se účastní zhruba dvacet zástupců neziskových organizací s různým zaměřením. Někteří z nich jsou členy oficiálních monitorovacích výborů a pracovních skupin zabývajících se fondy EU. Skupina komunikuje prostřednictvím elektronické konference a několikrát do

roka se setkává. Dokumentuje případy dobré i špatné praxe a připravuje podněty k vylepšení mechanismů, kterými se rozhoduje o využívání fondů EU. V současnosti se zaměřuje na programování strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na léta 2007 a 2013.

Pozitivní příklady ze zemí střední a východní Evropy

V této části uvádíme vybrané příklady pozitivní praxe zapojování neziskových organizací, jež mohou sloužit jako inspirace pro Českou republiku.⁷

Slovensko: Systémová reakce na obvinění ze střetu zájmů a protežování rodinných příslušníků

Na základě nedostatků v administraci grantových programů financovaných z programu PHARE za rok 2003 provedl nezávislý monitorovací tým analýzu problémů, na něž upozorňovala řada potenciálních příjemců grantů z řad neziskových

organizací, drobných podniků a obcí. Tato analýza byla v lednu 2004 předána protikorupčnímu útvaru Úřadu vlády a ministerstvu spravedlnosti, tedy úřadům zodpovědným za boj proti korupci obecně, nikoli však výslovně v oblasti dohledu nad fondy EU. Výsledkem iniciativy bylo schválení vládního usnesení, které požaduje přijetí souboru legislativních a institucionálních opatření, jež by vedla k odstranění v analýze popsaných problémů.

Přestože některé správní úřady nejevily velkou ochotu ke spolupráci, ostatní – hlavně ministerstva sociálních věcí a financí – iniciativu aktivně podpořily. Výsledky právního šetření odhalily nejen díry ve stávajících předpisech a nejasné

směrnice, v jejichž důsledku lze pravidla vykládat libovolně, ale také nedostatečné znalosti předpisů u jednotlivých úřadů.

Ministr spravedlnosti v červenci 2004 podal vládě zprávu o výstupech a doporučeních, jež vyplynula z přezkoumání (provedeného pod názvem Právní ochrana před netransparentností, zneužitím a střety zájmů v souvislosti s rozhodováním o využívání fondů EU na Slovensku). Součástí této zprávy byl návrh na převzetí opatření do stávajících předpisů všech dotyčných úřadů. V září 2004 vydal ministr spravedlnosti tzv. nařízení o zákazu střetu zájmů.

Přijetí tohoto progresivního vládního usnesení je krokem hodným následování v České republice. Srpnové usnesení je jedním z prvních v oblasti veřejných financí na Slovensku, jež stanovuje povinnosti úředníků z pohledu veřejného zájmu, nikoli státní správy. Jen málokdo počítá s tím, že samotné usnesení skončuje s nekalými praktikami, pokud nebude řádně naplňováno v praxi a pokud toto naplňování nebude vážně monitorováno a hlídáno. Nevládní monitorovací tým proto nejenže musel proces zahájit, ale musí také zajistit, aby byla přijatá opatření dodržována.

Polsko: Volby neziskových organizací do řídicích výborů pro Fond soudržnosti

Do obou řídicích výborů pro Fond soudržnosti (výbor pro dopravu a výbor pro životní prostředí) byli v otevřeném a demokratickém výběrovém procesu nominováni dva zástupci neziskových organizací. Úlohou výborů je předběžně vybírat projekty k financování. Volby do výboru pro životní prostředí v roce 2003 technicky zabezpečovalo Ministerstvo životního prostředí, ale nezasahovalo do jejich průběhu: každá nezisková organizace mohla nominovat jednoho kandidáta, který musel zveřejnit svůj životopis a „volební program“, tj. představu, jak zabezpečí přenos informací mezi neziskovými organizacemi a výborem a jak bude prosazovat zájmy organizací. Informace o kandidátech byly zveřejněny na internetové stránce ministerstva a každá organizace mohla jedním hlasem podpořit dva z nich. Dva kandidáti s nejvyšším počtem hlasů byli automaticky jmenováni za členy výboru. Takovýto postup se velmi osvědčil. Představitelé neziskových organizací ve výborech prosadili transparentnější výběrová kritéria a upozorňovali na význam EIA

pro výběr projektů. Před jednáním výboru konzultovali svoje připomínky k hodnoceným projektům s místními organizacemi prostřednictvím speciálních e-mailových diskusí a webových stránek.

Maďarsko: Zapojení nevládních organizací do procesu výběru projektů

Maďarský úřad pro správu regionálního operačního programu (ROP) požádal na jaře roku 2004 Přátele Země Maďarsko – maďarskou partnerskou organizaci Hnutí DUHA – o spolupráci při procesu výběru projektů v rámci ROP. Přestože maďarské předpisy takovou spolupráci nevyžadují, byla možná díky uznání odborné kvalifikace Přátel Země a dobrým vztahům mezi Úřadem pro správu ROP a ministerskými úředníky na jedné straně a Přáteli Země na straně druhé.

Proces výběru projektů probíhá decentralizovaně na regionální úrovni; projekty hodnotí regionální rozvojové agentury. Kontrola kvality s ohledem na způsobilost, ekonomické otázky, rovnost příležitostí a trvalou udržitelnost se provádí na celostátní úrovni. Odborníci Přátel Země hodnotí, zda projekt vyhovuje kritériím pro výběr projektů určeným v programových dokumentech a zda bere v úvahu i jiné aspekty udržitelného rozvoje.

Aby nedocházelo k ovlivňování, nejsou odborníci během kontroly obeznámeni s bodovým hodnocením, jež ten který projekt ve svém regionu získal. Komise pro výběr projektů, jež vydává konečné rozhodnutí, podle smlouvy zamítne projekt, pokud k němu mají experti opodstatněné výhrady. Regiony při hodnocení místních projektů nezřídka nadhodnocují jejich kvalitu, či dokonce podporují i projekty vyloženě špatné. Kontrola kvality na celostátní úrovni sice nemůže zcela napravit negativní stránky decentralizovaného systému hodnocení v rámci regionálních rozvojových agentur, nicméně poskytuje potřebnou zpětnou vazbu. Prozatímni praxe ukazuje, že takto bylo zamítnuto asi deset procent projektů ze zhruba dvou stovek a čtvrtina vrácena k doplnění dokumentace. Zástupce ekologických organizací v kontrolním výboru ROP a jednotliví hodnotitelé podali několik doporučení týkajících se ekologických stránek operačního programu a tato doporučení (kritéria) byla zahrnuta do dalšího grantového kola.

Potřeba posilování kapacit NNO

Efektivní účast na správě fondů EU vyžaduje studování řady dokumentů, vysokou odbornou úroveň a technickou připravenost. Neziskové organizace v monitorovacích, řídicích a programovacích výborech jsou často vysoce hodnoceny za profesionální a konstruktivní přístup postavený na odborných vědomostech. Jejich kapacity jsou však omezené. Na rozdíl od státních úřadů, které tuto činnost vykonávají v rámci pracovní doby, působení zástupců neziskových organizací nejenže není honorováno, ale organizace nemají běžně hrazeny ani přímé náklady související s účastí (cestovné na jednání výborů, náklady na ubytování, náklady na konzultace s dalšími experty). Neziskové organizace zatím neměly přístup k financím z fondů EU určených na technickou pomoc.

Čím více si státní orgány uvědomují přínosy partnerské spolupráce s neziskovými organizacemi a čím větší prostor pro účast občanů se postupně otevírá, tím jasněji se ukazuje, že limitované kapacity organizací jsou kritickým problémem, který brání účinné spolupráci. Ani lepší pravidla upravující princip partnerství, byť by se časem uplatňovala v celé Evropě, automaticky nezabezpečí účast občanské společnosti, pokud se zanedbá budování kapacit.⁸ Nemá-li se stát nedostatek zdrojů brzdou účasti občanů, je potřeba neziskové organizace podporovat prostřednictvím školení, budování kapacit a finančním pokrytím jejich přímých nákladů.

Doporučení

1. Vláda a čeští poslanci by měli v Evropské radě, resp. v Evropském parlamentu aktivně prosazovat vylepšení ustanovení o partnerství v nové legislativě regulující fondy EU – tak, aby se účast neziskových organizací na všech úrovních řízení fondů EU stala závaznou ve všech členských zemích, jež tyto fondy využívají.
2. Ačkoliv podrobná úprava partnerských struktur by měla zůstat v pravomoci členských států a regionů, Evropská komise by měla zveřejnit závazné minimální a dostatečně konkrétní standardy v této oblasti. Zajistí tak plošné zlepšení úrovně pravidel, jimiž se řídí zapojení neziskových organizací do správy fondů EU. Komise by měla naplňování těchto standardů monitorovat.
3. Česká státní správa by měla vyhledávat příklady dobré praxe a v případě jejich bezproblémové přenositelnosti zavádět i opatření, která jdou nad rámec závazného minima v EU.
4. Stát by měl vytvořit účinný systém podpory účasti veřejnosti a posilování kapacit neziskových organizací, včetně školení, refundace přímých nákladů vynaložených v souvislosti s jejich účastí na programování, implementaci, monitoringu a kontrole fondů EU.
5. Komise by měla od členských států, které čerpají fondy, požadovat, aby podporovaly v partnerstvích aktivní neziskové organizace z rozpočtů technické asistence nebo prostřednictvím globálních grantových schémat (například určením minimálních hranic pro financování neziskových organizací). Měla by také zvážit vytvoření nového evropského podpůrného fondu pro budování kapacit těchto neziskových organizací, a to na základě čl. 43 nového nařízení o fondech EU.
6. Státní správa by měla zabezpečit kvalitní proces SEA v raném stádiu programování fondů EU na období 2007–2013, s důrazem na efektivní účast veřejnosti a důsledné uplatnění jeho výstupů. Do programů, které nebyly posouzeny v procesu SEA, by neměly být alokovány žádné finance z veřejných fondů.
7. Evropská komise musí trvat na řádném uskutečňování SEA ve všech členských státech.
8. Tzv. větší projekty⁹, vyžadující velké investice z fondů EU, by neměla připravovat jen úzká skupina expertů. Řídící orgány by měly vytvořit speciální řídicí výbor pro každý významný projekt. Ve výboru by měli mít místo i zástupci neziskových organizací a dotčených místních obyvatel.
9. Řídící orgány by se měly inspirovat opatřeními vyplývajícím z usnesení slovenské vlády č. 797 z 18. srpna 2004, která byla na řadě mezinárodních fór všeobecně označována za dobrou praxi v boji proti korupci a střetu zájmů. Řídící orgány by také měly zveřejňovat podrobné informace o všech podpořených projektech včetně jejich charakteristik, cílů, předpokládaných výsledků a struktury rozpočtu.

Důvody k posílení účasti neziskových organizací na rozhodování týkajícím se využívání fondů EU

Účast neziskových organizací na programování, správě, monitoringu a kontrole fondů EU:

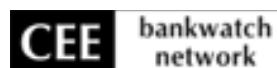
1. **posiluje** demokracii a konsensuální politickou kulturu; zvyšuje transparentnost a pomáhá předcházet podvodům a korupci; doplňuje omezené administrativní kapacity veřejné správy v této sféře;
2. **vyvažuje** neúměrný vliv firem, které mají zájem o čerpání veřejných fondů;
3. **zajišťuje** efektivnější využívání omezených veřejných zdrojů, vede ke zvyšování kvality podpořených projektů a k lepší absorpci fondů;
4. **zabezpečuje** nezávislou expertízu a pomáhá uplatňování celé škály podmínek, které by měly fondy EU zohlednit: ochrany životního prostředí, rovnoprávnosti žen a mužů, sociálního zapojení, potřeb hendikepovaných, kvality života atd.;
5. **přispívá** k reálné decentralizaci fondů EU, posiluje pocit veřejného vlastnictví podpořených projektů a legitimitu politiky soudržnosti EU;
6. **je nevyhnutelnou reakcí** na záměr zvýšit výdaje na strukturální fondy a Fond soudržnosti v dalším rozpočtovém období EU na 336 miliard eur.

Poznámky

- 1 Česká republika i některé další státy se ovšem chystají postupovat opačně – začít Národním rozvojovým plánem a jeho zkrácený výtah poté vydávat za NSRR. Zároveň se ovšem ukazuje, že hlavní slovo ve stanovování priorit pro využití fondů bude mít Strategie hospodářského růstu, kterou připravuje tým pod vedením místopředsedy vlády pro ekonomiku.
- 2 John Kelleher, Sarah Batterbury & Elliot Stern: The thematic evaluation of the partnership principle. Final synthesis report. The Tavistock Institute, únor 1999. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/rathe/cov-cont.pdf
- 3 Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 o všeobecných ustanoveních o strukturálních fondech.
- 4 Dnes platné nařízení nestanovuje minimální standard v oblasti poskytování informací, nespecifikuje termíny pro poskytování připomínek ani povinnosti státní správy ve vztahu k připomínkám. Nespecifikuje ani pojem „sociální a ekonomičtí partneři“ a jeho interpretaci ponechává na členských státech. Nařízení upravující Fond soudržnosti se o principu partnerství nezmiňuje vůbec.
- 5 Návrh Nařízení Rady o všeobecných ustanoveních a o Evropském fondu regionálního rozvoje, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti COM(2004)492 z 14. července 2004.
- 6 Fond soudržnosti bude upraven všeobecným nařízením o fondech EU (a zvláštním nařízením o Fondu soudržnosti). EAFRD bude upraven zvláštním nařízením, viz návrh Nařízení Rady o podpoře rozvoje venkova prostřednictvím Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova, COM(2004)490 ze 14. července 2004.
- 7 Podrobnější informace a další případové studie obsahuje publikace Best available practices: Public participation in programming, implementing and monitoring EU F funds. CEE Bankwatch Network/Friends of the Earth Europe/Institute of Environmental Economics, září 2004. www.bankwatch.org/publications/studies/2004/best_practices_10-04.pdf
- 8 Občanská společnost partnerem ve strukturálních fondech EU. European Citizen Action Service, listopad 2004.
- 9 Coby „větší projekty“ jsou v nařízeních o fondech EU definovány záměry, kde celkové náklady přesahují 50 milionů eur (respektive 25 milionů eur u projektů v oblasti životního prostředí).

Vydání umožnila laskavá podpora UK Foreign and Commonwealth Office Global Opportunities Fund.

Vydalo Hnutí DUHA v rámci projektu CEE Bankwatch Network „Public Eyes on EU Funds“, květen 2005



A › Bratislavská 31, 602 00 Brno
T › 545 214 431
F › 545 214 429
E › info@hnutiduha.cz
www.hnutiduha.cz

Hnutí DUHA s úspěchem prosazuje ekologická řešení, která zajistí zdravé a čisté prostředí pro život každého z nás. Navrhujeme konkrétní opatření, jež sníží znečištění vzduchu a vody, pomohou omezit množství odpadu, chránit krajinu nebo zbavit potraviny toxických látek. Naše práce zahrnuje jednání s úřady a politiky, návrhy zákonů, kontrolu průmyslových firem, pomoc lidem, rady domácnostem a vzdělávání, výzkum, informování novinářů i spolupráci s obcemi.

Hnutí DUHA působí na celostátní, místní i mezinárodní úrovni. Je českým zástupcem Friends of the Earth International a členem CEE Bankwatch Network, mezinárodní sítě organizací působících ve střední a východní Evropě, prosazující ekologicky a sociálně vhodné projekty a aktivity a posilování účasti veřejnosti v rozhodování o záměrech souvisejících s investicemi z fondů EU a od mezinárodních finančních institucí. Bližší informace: www.bankwatch.org.