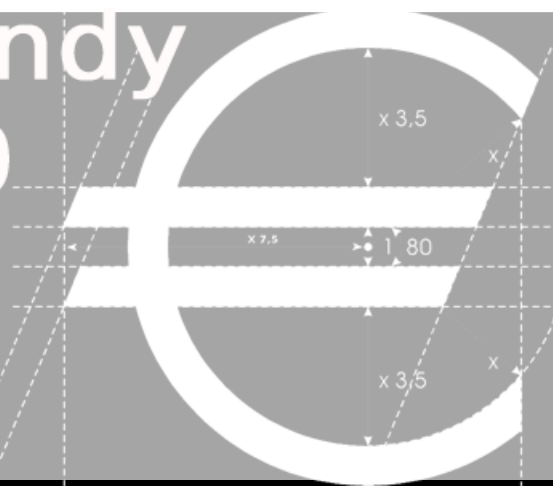




Pozice Asociace nestátních neziskových organizací Zelený kruh

evropské fondy 2014 - 2020



Účast veřejnosti

Duben 2012

Doporučení	2
Popis problémové situace	3
1) Souvislost programování EU fondů s Aarhuskou úmluvou	3
2) Přístup Vlády ČR k participaci veřejnosti	5
3) Partnerství a transparentnost	5
Konkrétní opatření	6
1) Zajištění souladu s Prováděcími podmínkami, transparentnost a otevřenost procesu jejich vytváření	6
2) Kritéria odvozená z principu Partnerství	6
3) Servis pro příjemce: férové, transparentní a účinné čerpání	7
Indikátory a cíle	8
1) Indikátory	8
2) Národní strategie udržitelného rozvoje	9

Doporučení

Evropské fondy mohou v období 2014 až 2020 posílit demokratičnost České republiky, podporovat osobní i profesní růst našich občanů a transparentnost a efektivitu státní správy. Stejně tak ale mohou přispět k centralizaci moci a majetku, a potažmo tak i k vybudování elit v šedé sféře správy našeho státu. Chceme-li posílit to první a omezit to druhé, je plnohodnotná, reflektovaná a využitá participace veřejnosti na přípravě budoucího programovacího období nezbytností. Budoucí období čerpání evropských fondů by v souvislosti s právy veřejnosti vyplývajícími z Aarhuské úmluvy mělo obsahovat:

- Národní a regionální **strategie** (včetně cílů a kritérií, na nichž jsou založeny Partnerské smlouvy), samotné Partnerské smlouvy a programovací dokumenty, stejně jako připomínky k nim by měly být předmětem **otevřeného konzultačního procesu**. Návrhy dokumentů by měly být veřejnosti bezprodleně a v plném rozsahu předkládány.
- Měla by být nastavená **jasná pravidla a termínový plán**, na jejichž základě by proces měl skutečně probíhat a státní správa by jej měla **striktně dodržovat**.
- Pracovní skupiny a orgány státní správy by měly **reagovat na komentáře veřejnosti** k návrhům dokumentů a **doprovázet jej vysvětlením**.
- Programování by mělo být doplněné procesem vyhodnocení vlivu strategie na životní prostředí (**Strategic Environmental Assessment – SEA**) ve své úvodní fázi včetně dokumentovaného zapojení veřejnosti.
- Státní správa, samospráva, další zainteresované národní subjekty a Evropská komise by měly **uceleně na internetu zveřejnit informace** o implementaci projektů v rozsahu jejich kompetence.

Plná implementace všech těchto bodů může napomoci úspěšnému a neproblematickému čerpání evropských prostředků v příštím programovacím období, stejně jako dlouhodobé a zacílené užitečnosti podpořených projektů z hlediska rozvoje České republiky.

Popis problémové situace

Účast veřejnosti na plánování je jednou z důležitých a zároveň nedocenených opor současné české demokracie. Česká republika se připojila k Aarhuské úmluvě v roce 2002, přesto dosud nevyhovuje všem jejím požadavkům. S **transparentní a pro občany přístupnou veřejnou správou máme stále problémy**. I proto je na tomto místě vhodné shrnout základní principy Aarhuské úmluvy, které by se měly promítnout i do způsobu programování evropských fondů na období 2014 - 2020

1) Souvislost programování EU fondů s Aarhuskou úmluvou

Úmluva podepsaná v dánském Aarhusu a po uplynulé desetiletí závazná i pro Českou republiku zakládá legislativní pilíř pro právo veřejnosti na informace o životním prostředí, účast veřejnosti v řízeních s vlivem na životní prostředí a možnost soudní obrany těchto práv. Tato oprávnění veřejnosti tak nejen přispívají k ochraně životního prostředí a posilují občanskou demokratickou společnost, ale také zvyšují kontrolu veřejných financí, a brání tak korupci.

Aarhuskou úmluvu je potřeba zmínit na tomto místě v takovém rozsahu proto, že nastavení čerpání z financí z Evropské unie pro následující desetiletí výrazně ovlivní rozvojové priority České republiky. Řada ze strategických a technicky založených projektů přitom může významně ovlivnit životní prostředí obyvatel České republiky. **Proto je nezbytné, aby i při samotném programování budoucího období byla kritéria Aarhuské úmluvy široce zohledněna.**

První oblast práv veřejnosti se týká práva každého na informace o životním prostředí. Dle článku 4 Úmluvy mají veřejné orgány za povinnost nejen **zpřístupnit informace a právní normy** v oblasti životního prostředí, ale také veřejnosti přístup k těmto informacím co nejvíce usnadnit. Za tímto účelem mají informovat o tom, která instituce podává jaký druh informací, stanovit jasné termíny pro odpověď, určit výjimky i sankce, či dokonce **vytvořit systém, který veřejnosti usnadní přesné formulování přímých dotazů**, d). Jinými slovy lze říct, že článek 4 Úmluvy, zajišťuje rámec pro přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí. Úmluva tak zajišťuje obecné právo na informace a zároveň vytváří pojistky pro případ, že by toto právo bylo porušeno. Veřejné instituce dále mají vytvářet **veřejně a bezplatně dostupné databáze, registry a dokumenty**, využívat elektronické databáze a internet a motivovat správce databází k poskytování informací bez bariér. O fungování poskytování informací by měla být pravidelně vytvářena zpráva.

Další skupinou práv jsou práva veřejnosti účastnit se řízení o životním prostředí. Za tato řízení se nepovažují pouze klasická správní řízení, které například povolují výstavbu supermarketu, ale také přípravu politik, plánů a programů, mezi něž se řadí i příprava programovacího období k EU fondům. **Práva veřejnosti při účasti v řízení jsou následující:**

- právo účastnit se vyjmenovaných přípravy plánů a programů s vlivem na životní prostředí,
- právo být informován , a to přiměřeně, včas a účinně
- právo na dostatečnou lhůtu na přípravu na každou jednotlivou fázi procesu přípravy,
- právo účastnit se již v rané fázi přípravy, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené,
- právo podávat připomínky,
- právo na řádné vypořádání připomínek veřejnosti.

K zahrnutí veřejnosti do rozhodovacích procesů je Česká republika zavázána nejen zmiňovanou [Aarhuskou úmluvou](#). Předpokládá to i ratifikovaný dokument [Strategie Evropa 2020](#), a potažmo [Národní program reforem České republiky 2011](#) a takzvané „priority čerpání“, neboli [Souhrnným návrhem zaměření budoucí kohezní politiky EU po roce 2013 v podmínkách České republiky, obsahující i návrh rozvojových priorit pro čerpání fondů EU po roce 2013](#).

Zcela jednoznačně pak požadavky na účast veřejnosti formuluje Nařízení Evropského parlamentu a rady ohledně fondů Evropské unie¹. Mezi společnými ustanoveními pro všechny fondy (strana 7, kap. 5.1.1.) uvedeno, že „[o]becné zásady pro podporu všech fondů SSR budou zahrnovat partnerství a víceúrovňovou správu, soulad s použitelnými právními předpisy EU a jednotlivých členských států, podporu rovnosti žen a mužů a udržitelný rozvoj.“

Dle dokumentů, které uvádění koncept trvale udržitelného rozvoje do českého právního řádu, je možné hodnocení jednotlivých strategií, koncepcí, programů a aktivit realizovat na základě 16 principů a 40 kritérií. Jedenáctým z nich je „Princip emancipace a participace“. Jemu příslušná kritéria pak jsou: a) prosazování přiměřené míry decentralizace a uplatnění členů daného společenství, b) tvorba pracovních příležitostí a umožnění přístupu k veřejným statkům a službám, c) účast obyvatel obcí na rozhodování a posílení veřejné kontroly. Lze tedy říct, že účast veřejnosti na programování je nezbytným prvkem celého procesu i z hlediska trvale udržitelného rozvoje. **Dosud byla tato rovina nicméně zanedbána a naplánovaný proces participace veřejnosti se kryl s realitou pouze dílčím způsobem.**

Z výše zmíněného vyplývá a) požadavek na **zahrnutí veřejnosti do programování čerpání v období 2014 - 2020 z evropských fondů**, stejně jako b) požadavek na **zohlednění daných podnětů veřejnosti** ve výsledných dokumentech.

¹ NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o společných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti, Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a Evropského námořního a rybářského fondu, jichž se týká společný strategický rámec, o obecných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1083/2006;
<http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=04249dba-4f0e-4b3c-8beb-62e2d61249a9>

2) Přístup Vlády ČR k participaci veřejnosti

Jak vyplývá z dokumentu „Souhrnný návrh zaměření budoucí kohezní politiky EU po roce 2013 v podmínkách České republiky, obsahující i návrh rozvojových priorit pro čerpání fondů po roce 2013“² z července 2011, procesu tvorby priorit pro čerpání fondů se měla významně účastnit české veřejnost.

V kapitole „2.2 Postup zpracování návrhu národních rozvojových priorit“ dokument uvádí, že v první fázi přípravy v roce 2010 v přípravných koordinačních výborech byly zastoupené ústřední správní úřady, Asociace krajů ČR, Svaz měst a obcí ČR, vysoké školy, ale také nestátní neziskové organizace a hospodářští a sociální partneři. Se zahrnutím veřejnosti se ale následně počítalo až ve čtvrté fázi přípravy, kdy byl v červnu 2011 návrh prezentován na různých platformách. Ve dnech 25. – 30. 5. 2011 proběhlo celkem 5 kulatých stolů. Závěrem všech kulatých stolů byla shoda na řešení 3I (Infrastruktura, Instituce, Inovace) a tématu konkurenceschopnosti české ekonomiky. Výstupem bylo rovněž shoda na potřebě „nastavení měřitelných a posléze hodnotitelných cílů“ (str. 12). **Konkrétnější závěry a požadavky týkající se participace veřejnosti se nicméně v procesu přípravy programového období dosud nevyskytly.**

3) Partnerství a transparentnost³

Princip partnerství, účast veřejnosti a transparentnost jsou vzájemně propojené základní demokratické hodnoty, které jsou nezbytné pro účinnou veřejnou správu i udržitelný rozvoj. Tyto hodnoty jsou pro Evropskou unii zcela zásadní a v případě Kohezní politiky jsou pak nezbytné k zajištění efektivního procesu programování a zavedení operačních programů, které by měly úzce souviset s potřebami a prioritami jejich konečných příjemců na místní úrovni.

Návrh regulace od Evropské komise (článek 5 Obecná regulace) navrhuje „Evropské prováděcí podmínky“ (European Code of Conduct), které by měly **„stanovit podmínky a kritéria na podporu zavedení principu partnerství a facilitovat sdílení informací, zkušeností, výsledků a dobré praxe napříč členskými zeměmi“**. Velmi proto oceňujeme návrh na rozšíření Evropských prováděcích podmínek o princip partnerství, na jehož základě lze tento princip dále rozvíjet. **Tento princip by se měl promítnout rovněž do českého rámce programování.**

Evropský kodex jednání se může stát předním nástrojem pro zajištění efektivního partnerství, transparentnosti a účasti veřejnosti v rámci Kohezní politiky. Aby toho bylo dosaženo, musí Prováděcí podmínky obsahovat přesné definice klíčových témat a procesů pro zavedení a vyhodnocování principu partnerství. Tvorba Prováděcích podmínek přitom musí být transparentní a otevřená účasti veřejnosti v České republice i dalších zemích.

² http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/zamereni_kohezni_politiky_po_2013.pdf

³ Dle: BankWatch: Enhancing transparency, the partnership principle and public participation in the future Cohesion Policy, <http://bankwatch.org/sites/default/files/Briefing-EUCodeofConduct-Nov2012.pdf>

Konkrétní opatření

Jsme přesvědčeni o potřebě zlepšení v následujících třech oblastech, v nichž začlenění principů transparentnosti, partnerství a účasti veřejnosti do procesu fondů EU vyhodnocujeme jako nedostatečné. Jedná se o 1) zajištění souladu s Prováděcími podmínkami a otevřenost procesu při jejich vytváření, 2) problematiku principu Partnerství a 3) servis pro příjemce.

1) Zajištění souladu s Prováděcími podmínkami, transparentnost a otevřenost procesu jejich vytváření⁴

Ve fázi vyhodnocování ex-ante by Evropská komise měla **vyžadovat zprávu o schopnosti České republiky plně implementovat Prováděcí podmínky**. Pro tento účel by měla Evropská komise v koordinaci s Českou republikou a dalšími státy vyvinout hodnotící kritéria a indikátory.

Na podobě Prováděcích podmínek by se nicméně měli mít příležitost **podílet všechny zainteresované skupiny**. Transparentnost a přístup k informacím mohou zajistit dodatečnou kontrolu čerpání fondů EU. Tato kontrola dále slouží pro zpřehlednění politických procesů a rozhodování vázaného na využití fondů. Orgány státní správy, které se zabývají evropskými fondy, by měly aktivně poskytnout veřejnosti přístup k informacím potřebným pro informovanou účast na rozhodovacích procesech. Státní správa by měla včas poskytnout **informace o programovacích procedurách a předběžné verze dokumentace**, stejně jako detailní informace o projektech na národní úrovni. Toto by zároveň mělo být doprovázené zveřejněnou analýzou nákladů, podpory a projektů s dopadem na veřejnost.

Informace by měly být dostupné snadno a včas na všech úrovních – národní i regionální. Zároveň by měly obsahovat následující – **přípravnou dokumentaci programování a implementace, programy, výběrová kritéria projektů a procesů, složení výběrových komisí, projektové návrhy, studie dopadů na životní prostředí (EIA), vybrané projekty, příjemce a auditní, monitorovací a vyhodnocovací kritéria a reporty. Procesy vedoucí k rozhodnutí, implementaci a realizaci těchto procesů by měly být jasné a přístupné každému.**

2) Kritéria odvozená z principu Partnerství

Z hlediska principu Partnerství vycházejícího z předchozí kapitoly „Partnerství a transparentnost“, by se v programovacím období měly uplatňovat následující pravidla.

- programování, vyhodnocování a výběr projektů by měl být provedený na **bázi partnerských týmů a pracovních skupin zahrnující partnery** (včetně NNO). Hlasovací právo by přitom měli mít všichni členové skupin a týmů. Stejné principy by měly být uplatněné u monitorovacích komisí.

⁴ BankWatch: Enhancing transparency, the partnership principle and public participation in the future Cohesion Policy, <http://bankwatch.org/sites/default/files/Briefing-EUCodeofConduct-Nov2012.pdf>

- Výše zmíněné pracovní skupiny, týmy a komise (dále: „orgány“) by měly být **ustanovené prostřednictvím transparentních procesů**.
- Neziskové organizace by měly mít **právo zvolit své vlastní reprezentanty** do výše zmíněných orgánů prostřednictvím transparentních procesů, které by měly být respektované a neovlivněné státními orgány.
- Seznam členů stejně jako pracovní dokumenty schválené členy výše zmíněných orgánů by měly být **veřejné a snadno dostupné**.
- Ve zmíněných orgánech by neměly být zavedené **žádné dodatečné požadavky nebo omezení** pro zástupce nevládních neziskových organizací, než jaké se týkají ostatních členů daného orgánu.
- Náklady partnerů spojené s jejich účastí během plánování, monitoringu a vyhodnocování projektů nebo dalších orgánů založených na principu partnerství by měly být hrazené.
- Pro účastníky včetně NNO a úředníků by měl být zajištěný capacity building pro **zvýšení efektivity participace a veřejných konzultací**.

3) Servis pro příjemce: férové, transparentní a účinné čerpání

Domníváme se, že již v tento okamžik je nezbytné uvažovat i o efektivitě, plynulosti a smysluplnosti čerpání prostředků. Proto je z našeho hlediska nezbytné zajistit bazální podmínky pro čerpání a případné žadatele o těchto podmínkách informovat. Míjíme tím z hlediska transparentnosti především:

- Pro případné zájemce o podporu z evropských fondů by měla být zajištěná **asistence, konzultace a semináře**.
- Měl by být zavedený **transparentní a přehledný mechanismus výběru projektů** a řízení programu podpory.

Indikátory a cíle

1) Indikátory

Operační programy a projekty přispívající k jejich realizaci mají naplňovat směřování Evropské unie, vytýčené základními strategiemi EU, jako je strategie Evropa 2020 s jejími stěžejními iniciativami a Obnovená strategie udržitelného rozvoje EU. Protože tyto strategie vytyčují požadavek, aby členské státy EU se vyvíjely směrem k dlouhodobě udržitelnému rozvoji, je třeba posuzovat operační programy a projekty do nich přihlášené, které při realizaci budou ovlivňovat rozvoj společnosti a kvalitu života všech občanů, **z hlediska principů a kritérií udržitelného rozvoje.**

Vhodným nástrojem může být kontrolní seznam indikátorů a cílů, připravený z principů obsažených v Agendě 21 OSN (1992), Obnovené strategii udržitelného rozvoje EU (2006), podle kritérií slovenské Národní strategie trvale udržitelného rozvoje (2001) a českého návrhu strategie udržitelného rozvoje (návrhu z r. 2002) a otázek, používaných při hodnocení udržitelnosti návrhů ve Velké Británii. Všechny tyto koncepce byly zformulovány s důrazem na srozumitelnost, jasné a přehledné definování a zvláště na jejich vhodnost pro rozvojové projekty, dokumenty a rozhodování různého charakteru. Tam, kde je to adekvátní, jsou k jednotlivým kritériím přiřazeny i indikátory, které napomáhají k rozhodnutí, zda je návrhem příslušné kritérium plněno. **Indikátory jsou odvozeny jak z mezinárodních, tak národních sad indikátorů.**

Organizace BankWatch vypracovala celou řadu vhodných indikátorů.⁵ V oblasti Institutional a Governance v sekci Partnerství požadujeme, aby Prováděcí podmínky obsahovaly **kritéria, které budou využitelné zároveň jako indikátory.** Ty by měly obsahovat **asistenci partnerům, která jim umožní participaci.**⁶

Vhodným nástrojem může být kontrolní seznam principů a kritérií, které by byly zformulovány s důrazem na srozumitelnost, jasné a přehledné definování a zvláště na jejich vhodnost pro dokumenty a rozhodování různého charakteru. Při vlastním posuzování se postupuje tak, že **principy jsou závazné vždy,** zatímco příslušný soubor kritérií, daných formou otázek, může být jisté míry upraven či doplněn a uplatní se samozřejmě jen ta kritéria, která jsou pro daný případ relevantní.

V dokumentu „Principy a kritéria nepřekročitelná při přípravě operačních programů a následně při přípravě a posuzování vhodnosti projektů pro operační programy programovacího období 2014-2020“ se zmiňuje řada kritérií, které je třeba do programování budoucího období evropských fondů zahrnout.

⁵ CEE Bankwatch proposal for indicators of sustainable development of regions in CP 2014-2020, <http://bankwatch.org/sites/default/files/Briefing-CPindicators-Feb2012.pdf>

⁶ „Connection to be drawn to the Code of Conduct for Partnership, should include rules which could be used as indicators (including assistance to partners to enable them to participate).“

2) Národní strategie udržitelného rozvoje

V Národní strategii udržitelného rozvoje je významná část věnovaná právě účasti veřejnosti (NSUR 2002, www.esfcr.cz/modules/download/file.php?rew=/1292/SUR.pdf). Jejím druhým kritériem je „*respektování postojů hlavních skupin společnosti při uplatňování svobody a rovnoprávnosti (solidarity mezigenerační, vnitrogenerační a meziregionální).*“ Třetím principem je pak „*podpora spoluodpovědnosti občanů za rozvoj společnosti a sociálních aspektů udržitelnosti.*“ Jedním z kritérií je, zda „**návrh (a přispívá k prosazení) uplatňování transparentnosti, přístupu k informacím, participaci veřejnosti na rozhodovacích procesech a právo na spravedlnost ve všech sférách a na všech úrovních?**“ Dalším z kritérií je pak například, zda návrh „**Podporuje návrh občanskou angažovanost při tvorbě a naplňování cílů udržitelného rozvoje; umožňuje účast místních obyvatel na rozhodování, posiluje místní kontrolu, regionální kontrolu, kontrolu na národní úrovni a podobně?**“ Domníváme se, že výše zmíněná kritéria by bylo vhodné zahrnout i do stávajícího procesu programování.

