

Proporcionalita zastoupení NNO v platformách fondů EU v České republice – východiska a historický vývoj, současný stav a doporučení ke zlepšení

(zpracováno pro Výbor pro EU Rady vlády pro nestátní neziskové organizace)

Mgr. Ing. Roman Haken, člen Výboru, v Praze, 08.09.2022

Již v předvstupní době České republiky do Evropské unie (1998 – 2004) se vedly diskuse o implementaci jednoho ze základních principů politiky soudržnosti - Principu partnerství. V praxi jde o zapojení organizované občanské společnosti do přípravy, programování, využívání, hodnocení a kontroly užití fondů EU. V tomto analytickém pohledu se budeme zabývat především složením monitorovacích výborů a dalších poradních orgánů strukturálních a investičních fondů EU. V České republice je od našeho vstupu do EU Princip partnerství nejednoznačně vykládán a pojmán. Z formálního hlediska lze považovat přístup dotčené veřejné správy jako obecně „jdoucí naproti“ zásadě partnerství, ale je otázkou, zda tento formalismus není svou podstatou v přímé opozici proti tomu, co Princip partnerství sleduje a k čemu byl vytvořen. Partnerství lze popsat jako společný orgán veřejné správy - ústřední státní správy s regionální, místní, obecní úrovní s hospodářskými a sociálními partnery a subjekty zastupujícími občanskou společnost.

Nestátní neziskové organizace (NNO) v České republice jsou organizace s právní subjektivitou, nejčastěji dle jednotlivých typů zapsané spolky, obecně prospěšné společnosti, nadace a nadační fondy, účelová zařízení církví a ústavy (NOZ). Důležitým znakem je, že jsou zřizovány na základě svobodného rozhodnutí občanů. A právě proto tento občanský sektor byl ve fondech EU definován jako jeden z aktérů, prostředník mezi veřejností a veřejnou správou. Protože je ze své povahy nezávislý, měl by přenášet znalosti a potřeby různých skupin na úroveň rozhodování o fondech a jejich užití. Za dobu programování i monitorování fondů EU můžeme v České republice pozorovat příznivější i odmítavější přístup veřejné správy (předvstupní fáze – 2004, 2004 – 2006, 2007 – 2013, 2014 – 2020, 2021 -). K problematice bylo zpracováno mnoho materiálů, jak těch pro jednání s Evropskou komisí, která má naplňování Principu partnerství v členských zemích EU sledovat a vyžadovat, tak různých doporučení (např. RV NNO) i studií. Nemá význam zde všechny uvádět a dopodrobna se jimi zabývat. Pokusím se ale vyzdvihnout ta nejdůležitější témata, která z mého pohledu stále nejsou dořešena:

1. Paritní podíl na rozhodování. K přiměřenosti počtu zástupců jednotlivých skupin partnerů je možné přistoupit jako u místních akčních skupin (místní partnerství dle evropské metody CLLD), tedy že veřejná správa by neměla mít více než 49 % rozhodovacího podílu z celkového počtu členů. Toto by bylo vhodné zajistit jednotně u všech operačních programů a partnersky sestavovaných platform. Pokud bude uplatněn argument, že nelze pracovat v příliš velkých tělesech, vyvážit rozhodování různou vahou hlasu. Tím dosáhneme potřeby konsenzuálního rozhodování, zatímco v současnosti, kdy není možné veto, veřejná správa, pokud bude chtít, při jednáních převahou svých mandátů smete všechny „nepohodlné“ názory.

2. Budování kapacit. Zástupce občanské společnosti lze vnímat jako experty na dané téma. Je ovšem potřeba povzbudit jejich snahu o komunikaci s dalšími NNO o dění a rozhodování v daných platformách, aby mohli nejen přenášet podněty do neziskového sektoru, ale také přinášet další náměty do jednání partnerských orgánů. Dále je zapotřebí vytvářet prostředí pro efektivní participaci, včetně tolik diskutovaného „budování kapacit“. Srozumitelně – expertní činnost zástupců občanské společnosti je zapotřebí finančně podpořit. Nejen hrazením přímých nákladů (cestovní náhrady, komunikační náklady), ale také nákupem expertízy. Pročítání dlouhých a složitých dokumentů, jejich představení neziskové obci, sběr připomínek, příprava návrhů – to vše je vysoce kvalifikovaná práce, kterou nelze vykonávat pouze dobrovolnický. Ani od veřejné správy neočekáváme, že přípravu všech dokumentů bude vykonávat nad rámec své běžné pracovní agendy. Proto, pro účinné partnerství, musí být alokovány zdroje k čerpání těmi účastníky procesu, kteří nemají vlastní či projektové krytí

nákladů. Dovoďte, abych zde uplatnil jeden návrh: pokud za současného stavu nulového rozpočtu pro partnery zapojené v procesu chceme dosáhnout srovnatelného postavení všech členů partnerských orgánů, konejme všechna zasedání v sobotu dopoledne v České Třebové bez možnosti uplatnit své cestovní náklady a bez úhrady mzdy (v takové pozici je dnes neziskový sektor vůči „partnerům“ z veřejné správy). Řešením by jistě bylo vyčlenit část rozpočtu z Technické pomoci, či z administrativních nákladů jednotlivých Programů.

3. Identita zástupců NNO. Vyjasnění vnímání zástupců občanské společnosti / NNO v českém prostředí. Je „zástupce NNO“, například ten, kdo zastupuje Asociaci podnikatelů z.s. či Obce a města o.p.s. ? Nevíme, koho daný reprezentant zastupuje. Pouhé ověření právní formy nestačí. Je potřeba sledovat i zaměření činnosti konkrétního subjektu, s přihlédnutím k Nařízení EP a nařízení EK ohledně partnerů z občanské společnosti: organizace zastupující občanskou společnost, včetně partnerů v oblasti životního prostředí, či komunitní a dobrovolnické organizace, které mohou významně ovlivnit nebo mít závažný dopad na provádění dohod o partnerství a programů.

4. Evaluace a sledování procesu. Pro zlepšení stavu je zapotřebí vyjít z dobře provedené evaluace dosavadních zkušeností – tedy motivace, důvody a limity jednotlivých aktérů, zaměřené na neziskové organizace, které mají zkušenost z minulých programových období, stejně jako na řídicí orgány a RVNNO. Dále pokračovat studií, která by byla schopná porovnat praxi monitorovacích výborů pro období 2021-2027 a jejich složení a pozorovat vývojový trend.

K řešení těchto (a dalších, souvisejících) bodů by bylo vhodné uspořádat setkání Výboru pro EU RV NNO s vedením MMR (jde o politické zadání pro zodpovědné odbory MMR). Další partner pro vyjasnění očekávaného přístupu k Principu partnerství je jistě Evropská komise, v tomto případě pravděpodobně DG REGIO.

Související podkladní materiály:

Naplňování principu partnerství a zastoupení nestátních neziskových organizací v monitorovacích výborech a poradních orgánech fondů EU - Studie Glopolis

https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/vybor-pro-eu/2008/Priloha-3_Studie_Glopolis_monitorovaci_vybory_2022-06-17-docx.pdf

Srovnání uplatňování zásady partnerství veřejné správy a nestátních neziskových organizací při programování a implementaci strukturálních fondů v programovacím období 2007 – 2013 a evropských strukturálních a investičních fondů v programovacím období 2014 – 2020 s návrhy na opatření -

https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/studie_IREAS_partnerstvi_pro_web.pdf

NAŘÍZENÍ KOMISE V PŘENESENÉ PRAVOMOCI (EU) č. 240/2014 ze dne 7. ledna 2014 o evropském kodexu chování pro partnerskou spolupráci v rámci evropských strukturálních a investičních fondů - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240&from=EN>

Participační platforma EcoPP – DG Regio

<https://www.eu-community-on-partnership.eu/en/ecoppmembers>

Metodika participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy (verze schválená Radou vlády pro NNO, 28.6.2022)

https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/Methodika-participace-NNO_verze-po-verejnych-konzultacich_23_5_2022_final.pdf

Úřad vlády ČR (2021): Strategie spolupráce veřejné správy s NNO na léta 2021 až 2030:

<https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/strategie-spoluprace-verejne-spravy-s-nestatnimi-neziskovymi-organizacemi-na-leta-2021-az-2030-189753/>