

**PARTNERI – PRÍPRAVA  
POLITIKY SÚDRŽNOSTI 2014 – 2020  
OČAMI OBČIANSKEHO SEKTORA**

verejnosc'

transparentnost'

princíp

partnerstva

## O Priateľoch Zeme-CEPA

V roku 2001 podnietilo Centrum pre podporu miestneho aktivizmu (CEPA) vznik tzv. nezávislého občianskeho tímu na monitoring fondov EÚ. Za vznikom stála nespokojnosť občianskej spoločnosti s netransparentnou správou fondov EÚ, nízka úroveň zapájania partnerov do programovania a nízka miera informovania verejnosti o diania v tejto oblasti.

Koordináciu nezávislého občianskeho tímu prevzali Priatelia Zeme-CEPA, ktorí túto úlohu plnia doteraz. V priebehu svojej činnosti pripravili niekoľko správ, ktoré hodnotia priebeh programovania a monitorovania fondov EÚ na Slovensku. Táto správa na ne nadväzuje a zameriava sa na hodnotenie procesu programovania z pohľadu tretieho sektora.

Cieľom Priateľov Zeme-CEPA a ďalších zapojených partnerov je:

- prispievať k zosúladeniu správy fondov EÚ s verejnými záujmami
- monitorovať postup vlády pri ich programovaní
- informovať verejnosť v regiónoch o aktuálnom vývoji
- pripravovať podnety pre oficiálne inštitúcie na Slovensku i v EÚ a potom sledovať ich uplatňovanie v praxi
- monitorovať vybrané projekty podporené z fondov EÚ (s pozitívnym aj negatívnym vplyvom na rozvoj regiónov).

V tejto správe podávame naše skúsenosti a skúsenosti našich partnerov z iných MVO z účasti na príprave hlavných programových dokumentov na Slovensku. Prezentujeme ju ako príspevok do diskusie ako ďalej posunúť partnerstvo a účasť verejnosti na implementácii politiky súdržnosti, ako aj pre príprave nasledujúcich podporných a investičných politík na Slovensku.

## Úvod

Slovensko rokom 2014 vstupuje do v poradí tretieho programového obdobia politiky súdržnosti. Politika súdržnosti ako verejná politika určuje rozvojové ciele Slovenska, ako aj stratégiu a nástroje na ich dosiahnutie. Slovensko po niekoľkoročnej práci podpísalo s Európskou komisiou Partnerskú dohodu a Komisia následne schválila všetky operačné programy.

Vplyv politiky súdržnosti na rozvoj Slovenska je zásadný. V rokoch 2011 – 2013 predstavovali investície z Európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) až takmer 90 % všetkých verejných investícií na Slovensku<sup>1</sup>. Preto Partnerská dohoda (PD) na roky 2014 – 2020 predstavuje pre Slovensko najdôležitejší investičný strategický dokument na nasledujúcu dekádu. Do priebehu jej prípravy sa preto snažilo zasiahnuť veľké množstvo súkromných a verejných subjektov.

Príprava PD sa tak stala skúškou fungovania základných demokratických procesov na Slovensku. Skúškou mala prejsť schopnosť štátu využívať nástroje participatívnej tvorby strategických dokumentov, schopnosť komunikovať svoje zámery verejnosti a získať a využiť čo najviac podnetov a pohľadov, ktoré by mohli nastavenie Európskych štrukturálnych a investičných fondov na Slovensku obohatiť.

### Princíp Partnerstva

Dôležitosť zapojenia verejnosti a tzv. socioekonomických partnerov jasne ukázala Európska komisia, ktorá ho zakotvila v nových nariadeniach pre EŠIF v podobe princípu partnerstva.

Európska komisia vytvorila a prijala tzv. Európsky kódex správania pre partnerstvo (ďalej len kódex), ktorý opisuje a definuje, ako uskutočňovať zmysluplné partnerstvo a dodržiavať princíp partnerstva.

Kódex je síce záväzný, jeho obsah je však pomerne vágny a neurčuje jednoznačné pravidlá. Určuje len rámce, v ktorých by sa jednotlivé členské štáty mali pohybovať. Prijatie konkrétnych pravidiel, ktorých dodržiavanie by umožňovalo skutočné partnerstvo je už na samotnom členskom štáte.

Centrálny koordináčny orgán vydal usmernenie, v ktorom definoval povinnosť zastúpenia partnerov v pracovných skupinách súvisiacich s prípravou programového obdobia 2014 -2020 a toto usmernenie zaslal jednotlivým riadiacim orgánom. Okrem toho tiež vydal usmernenie s návrhom jednotného štatútu pre pracovné skupiny. Keďže išlo iba o usmernenia, riadiace orgány nemali povinnosť sa ich držať, a tak pracovné skupiny na jednotlivých ministerstvách mali rôzne štatúty. Rovnako aj princíp partnerstva bol dodržiavaný rôzne.

1 Zdroj: Šiesta Správa o súdržnosti. Dostupné na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_en.pdf)

## Príprava na programovanie: Stratégia pre Slovensko

Slovensko malo možnosť začať pripravovať svoju stratégiu pre nové programové obdobie už v roku 2010 po zverejnení 5. Správy o súdržnosti – „Investovanie do budúcnosti Európy“. Napriek tomu, že neboli jasné pravidlá ani presné oblasti podpory, správa zverejnená Komisiou poskytovala dostatočné záchytné body pre rámec stratégie. Rovnako Slovensko malo dostatok národných stratégií, prípadne malo možnosť ich otvoriť a začať diskusiu o ich aktualizácii.

Dôležitý bol spôsob, akým toto prvotné plánovanie uskutoční. Dostatočný čas umožnil zorganizovanie procesu so zapojením všetkých socioekonomických partnerov, odborníkov ako aj širokej verejnosti.

### Proces

Oficiálny proces prípravy zahájilo Slovensko vytvorením Pracovnej skupiny „Partnerstvo pre politiku súdržnosti“. Neskôr vznikol úrad Podpredsedu vlády pre investície, ktorý pod seba prebral Centrálny Koordinačný Orgán, zodpovedný za procesnú a metodickú stránku programovacieho procesu.

Základom participatívneho procesu je jasný politický mandát.

Hlavnou platformou pre určenie priorít pre nové obdobie sa stala Rada vlády pre Partnerskú dohodu na roky 2014-2020. Týmto sa zavrášilo tvorenie formálnej a politickej štruktúry prípravy Partnerskej dohody.

### Zapojenie sektora občianskej spoločnosti

Treba zdôrazniť, že zapojenie „tretieho sektora“ ako skupiny inštitucionálnych partnerov nie je to isté ako zapojiť verejnosť.

Vzniknutá štruktúra pre programovanie je klasickou rezortnou štruktúrou. V nej majú jednotliví partneri svoje miesto podľa svojej politickej sily.

Štruktúra vytvára priestor na prezentovanie názorov a postojov k predstavovanej verzii dokumentu. Priestor na rokovanie o zmenách zostáva na bilaterálnych stretnutiach a lobingu.

Zástupcovia MNO neboli prizvaní k práci Rady vlády pre partnerskú dohodu, čo ukazuje na ich súčasné vnímanie vládnu mocou. Zároveň sa ukázalo aj to, že štátna správa nebola spočiatku schopná identifikovať partnerov v rôznorodom občianskom sektore.

### Zapojenie verejnosti a experti do tvorby strategických dokumentov

Základom participatívneho procesu je jasný politický mandát. Vláda SR by musela jasne povedať, že má záujem postaviť stratégiu na širokej účasti verejnosti a expertov a musela by vytvoriť jasný silný mandát pre koordinátora procesu s jednoznačnou zodpovednosťou a rozhodovacími právomocami, ktoré prekračujú rezortné.

Prvým krokom okrem zberu sekundárnych údajov z existujúcich databáz a iných strategických dokumentov musí byť dôsledný prieskum verejnej mienky a vnímaných, ako aj reálnych potrieb subjektov na všetkých úrovniach. Prieskum určuje základné menu problémov.

Dôležité je aktívne informovanie o procese a možnostiach zapojiť sa zrozumiteľnou atraktívnou formou.

Bežnou praxou pre skupinové definovanie rámca stratégie sú „fókusové skupiny“, kde sa za pomoci facilitátorov riešia definované problémy a vzniká náčrt stratégie. Čím viac pohľadov, tým lepšie. Vhodnou praxou sú aj prípadové štúdie z iných krajín a stretnutia s partnermi z týchto krajín.

Dôležité je mať jasne viditeľný proces spracovania vstupov a mechanizmus riešenia problémov a sporov. Účastníci musia vždy vidieť, čo sa deje s ich vstupmi a musia vidieť ich miesto v stratégii. Musia mať tiež vždy možnosť komunikovať s autorským tímom.

Napríklad pri prieskume verejnej mienky k prioritám Partnerskej dohody chýbali jasne rozpoznateľné ďalšie kroky zapracovania zistení. Ľudia, čo sa zúčastnili, tak nedostali dostatočnú spätnú väzbu, čo mohlo negatívne ovplyvniť ich vnímanie celého procesu.

Partnerská dohoda ani operačné programy neprešli verejným pripomienkovaním. Pritom bolo možné spracovať z nich sumáre prístupné širokej verejnosti tak, aby bola schopná sa vyjadriť k ich stratégii a nastaveniu podpory.

Skúsenosti z iných krajín, ale aj z pripomienkovania Partnerskej dohody na Slovensku ukázali, že obava zo zahltenia vstupmi verejnosti je neoprávnená. Na druhej strane však akékoľvek zapojenie verejnosti výrazne zvyšuje mieru akceptácie a porozumenia stratégie.

Ak je jedným z problémov na Slovensku negatívne vnímanie a nedostatočné vedomosti o programoch Politiky súdržnosti, nezapojenie verejnosti do prípravy nového obdobia je premárnenou príležitosťou.

Napriek tomu, že v tom čase existovala Rada vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie, štátna správa komunikovala prevažne s individuálnymi organizáciami, ktoré evidovala vo svojom archíve ešte z čias prípravy predošlého obdobia.

Až následne sa ukázalo, že intenzívnejšie zapojenie MVO si vyžiada koordináciu aj v rámci sektora. Tu sa ukázala ako kľúčová rola vtedajšieho Splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti Filipa Vagača, ktorý dokázal spustiť proces vytvorenia štruktúry zastúpenia MNO v programovaní, ktorá bola akceptovateľná tak pre sektor ako aj pre štát.

### **Doteraz fungujúca štruktúra zastúpenia MNO v programovaní a implementácii Politiky súdržnosti je jedným z najdôležitejších výsledkov z obdobia jej prípravy.**

Zjednotenie postupu a koordinácia MNO, jasný mandát od Rady vlády pre MNO zastupovať sektor a podpora zo strany Úradu splnomocnenca značne zlepšila pozíciu sektora. Riadiace orgány vstúpili do dialógu s jeho zástupcami, efektívnejšie využili potenciál a odbornosť zástupcov MNO, čo viedlo k vyššej miere zohľadnenia požiadaviek a návrhov v programoch. Tretí sektor ako partner bol viac prijímaný a akceptovaný.

Experti MNO boli prizývaní do neformálnych pracovných skupín, napr. pri CKO, OP EVS, OP ĽZ. Samotné MNO a experti boli aktívnejší. MNO dostalo možnosť pripomienkovať a aktívne ovplyvňovať procesy. Vďaka možnosti stretávať sa na pôde Úradu dochádzalo k pravidelnej výmene skúseností medzi MNO.

### **Úloha Splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti**

Úrad splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti (USVROS) vstúpil do prípravy nového programového obdobia veľmi aktívne. Už od roku 2012 sa Úrad podieľal na tvorbe OP EVS. Vtedajší splnomocnenec Filip Vagač bol garantom celej prioritnej osi, ktorá zrkadlila potreby MNO. Do jej prípravy zapojil lídrov MNO z celého Slovenska. Aj keď po prvých neformálnych rokovaníach z EK nastali v OP EVS podstatné zmeny, štruktúra tém a možnosť participácie MNO na zefektívnení verejnej správy zostala.

Úrad splnomocnenca zostavil a koordinoval pracovné skupiny MNO pre jednotlivé operačné programy (OP) a PD. Po schválení operačných programov nominoval Úrad v spolupráci s Radou vlády pre MNO zástupcov MNO do monitorovacích výborov.

V rámci prípravy Systému riadenia EŠIF pre roky 2014 – 2020 a Systému finančného riadenia, prevzal Úrad od septembra 2014 koordinovanie medzirezortného pripomienkovania pri tvorbe Systému riadenia EŠIF.

Od roku 2013 sa podieľa na príprave a implementácii národných projektov zameraných na budovanie a posilnenie kapacít MNO podieľajúcich sa na monitorovaní EŠIF, tvorbe a kontrole verejných politík, na zapájaní sa do protikorupčných a transparentných aktivít v rámci programového obdobia 2014 – 2020.

Napriek tomu radikálnejšie zmeny nastavenia aktivít, ktoré sa dostávali do konfliktu s požiadavkami odborných sekcií rezortov neboli predmetom diskusie a kompromis sa nepodarilo dosiahnuť ani v rozporových konaniach. Príkladom môže byť vodné hospodárstvo, kde ministerstvo životného prostredia usilovne presadzovalo svoju predstavu podpory aktivít v oblasti predchádzania povodniam a zmiernovania dopadov klimatických zmien predovšetkým formou budovania veľkých priehrad, čo bolo predmetom zásadnej oponentúry zo strany MVO. Nakoniec MŽP ustúpilo až po prijatí stanoviska EK.

Toto zastúpenie je dôkazom nepochopenia podstaty zapojenia verejnosti do politického rozhodovania. Jednak Splnomocnenec je zamestnancom štátu, ktorý má sprostredkovať kontakt s občianskou spoločnosťou a nemôže byť jej hovorcom. Taktiež, sektor mimovládnych neziskových organizácií nie je totožný s občianskou spoločnosťou a nakoniec, zapojenie občanov nie je možné v rámci fóra s takto zadefinovaným spôsobom fungovania.

### **Určovanie priorít v rámci Rady vlády pre Partnerskú dohodu na roky 2014 – 2020 považujeme za uzatvorený a politicky riadený proces.**

Rovnako vnímame aj rozdelenie alokácií medzi jednotlivé operačné programy. Nevideli sme žiadny proces určenia investičných potrieb, ktorý by mu predchádzalo. Rozdelenie peňazí z európskeho rozpočtu sa tak veľmi podobá deleniu štátneho rozpočtu.

#### **ZISTENIA**

1. Vo fáze pred prípravou Partnerskej dohody chýbal jasne zadefinovaný pracovný proces tvorby rámcovej stratégie so zapojením verejnosti. Slovensko nevyužilo takmer trojročné obdobie pred začiatkom oficiálneho programovania a nešlo do procesu so stratégiou, za ktorou by bola spoločenská dohoda.
2. Pracovná skupina „Partnerstvo pre politiku súdržnosti“ nenaplnila svoje poslanie napriek tomu, že obsahovala pomerne široké spektrum partnerov z mimo štátnej sféry a mala dobrú počiatočnú ambíciu. Stretávala sa sporadicky a nemala dostatočný mandát a silu, aby výsledky diskusie členov pretavila do nastavenia Partnerskej dohody. Nevytvorila ani dostatočné nástroje, aby bola diskusia štruktúrovaná a konštruktívna a viedla ku kvalitným výsledkom. Taktiež chýbalo jasné vymedzenie jej pozície v procese programovania.

## **Príprava Partnerskej dohody a Systému riadenia EŠIF**

Až koncom roka 2013 nadobudli účinnosť nariadenia Európskej komisie o štrukturálnych a investičných fondoch Európskej únie a odštartovali intenzívnejšie práce na Partnerskej dohode.

Hlavným fórom pre zapojenie socioekonomických partnerov bola Pracovná skupina pre prípravu Partnerskej dohody SR. Táto skupina vytvorila pre členov možnosť dostávať pravidelne informácie o postupe prác na Partnerskej dohode a možnosť vystupovať v plenárnej diskusii s pripomienkami a návrhmi ku konkrétnym pracovným verziám Partnerskej dohody. Taktiež otvorila priestor pre pravidelnú bilaterálnu komunikáciu s Centrálnym koordinačným orgánom.

Podobne ako v iných prípadoch ani v prípade Partnerskej dohody sa nepodarilo vytvoriť proces, kedy by sa stratégia a obsahové naplnenie tvorili participatívne. Za pozitívny tak možno hodnotiť jedine konštruktívny prístup CKO pri pripomienkovaní pracovných verzií PD.

### **Spolupráca MNO a CKO bola konštruktívna a išla nad rámec minimálnych povinností CKO.**

Napriek tomu, že pre členov automaticky neplatili právomoci štátnej správy a samosprávy pri medzirezortných pripomienkových konaniach (MPK) a museli sa formálne zapájať cez hromadné pripomienky darilo sa rokovať o návrhoch mimo formálneho procesu.

Najúčinnjším spôsobom, ako získať prístup k rozporovému konaniu bolo predkladanie pripomienok MNO prostredníctvom Úradu splnomocnenca ROS.

Príkladmi úspešnej spolupráce sú nastavenie kapitoly o horizontálnom princípe Udržateľný rozvoj, vstupy a pripomienkovanie nového zákona o EŠIF (292/2014) a samotná tvorba dokumentov Systému riadenia a systému finančného riadenia implementácie Politiky súdržnosti.

### **Systém riadenia a Systém finančného riadenia implementácie EŠIF boli jedinými prípadmi, kedy štát ponúkol partnerom možnosť spolupodieľať sa na tvorbe dokumentov.**

Tento prípad bol dôležitý aj z iného dôvodu. Ukázal, že MNO majú dlhodobý problém s nedostatkom kapacít pre plnohodnotnú účasť na tak zložitých procesoch.

Aj v tomto prípade bola kľúčová koordinácia v pracovnej skupine „Programovanie ŠF“ a podpora zo strany Úradu splnomocnenca a v počiatočnej fáze vytvárania štruktúr spolupráce aj samotného splnomocnenca Filipa Vagača.

### **CKO ako jediný orgán štátnej správy počas programovania využil nástroj verejného pripomienkovania pri prieskume vnímania priorít Partnerskej dohody.**

Zozbierané odpovede CKO vyhodnotilo a prezentovalo na zasadnutí Pracovnej skupiny pre prípravu PD. Nebol však jasne prezentovaný spôsob, akým výsledky boli zohľadnené v už pomerne rozpracovanej PD ani spôsob ďalšej komunikácie výsledkov s verejnosťou.

Účastníci musia vždy vidieť, čo sa deje s ich vstupmi a musia vidieť ich miesto v stratégii.

Napriek tomu možno toto pripomienkovanie použiť ako dôkaz, že ide o efektívny nástroj, ktorý môže priniesť užitočné informácie ak je použitý správne a včas. Rovnako je dôležité, že sa nepotvrdila obava, že dôjde k zahlteniu vstupmi od verejnosti a výraznému časovému omeškaniu v programovaní. Toto potvrdzujú aj skúsenosti EK, ktorá necháva verejným pripomienkovaním prejsť všetky dokumenty, ktoré spracováva.

Táto skúsenosť je signálom aj pre možné otvorenie dopytovo orientovaných výziev pripomienkovaniu relevantnými cieľovými skupinami.

### **Spochybnenie autentickosti a transparentnosti organizácií občianskeho sektora**

Slabým miestom jasne preukázateľnej reprezentatívnosti MNO v sektore je stále neukončený proces akreditácie. Rozlíšenie autentických MNO od organizácií zriadených štátom alebo podnikateľmi v prospech plnenia ich záujmov je pre dôveryhodnosť tretieho sektora kľúčové.

Na zasadnutí Pracovnej skupiny pre prípravu PD bol tento argument použitý práve zástupcom súkromnej lobistickej skupiny, ktorý zdôrazňoval netransparentnosť v sektore a spochybniteľnosť sledovania verejného záujmu.

Ukončenie procesu akreditácie je tak stále kľúčové na vyjasnenie mandátov, záujmov a zvýšenie transparentnosti v sektore. A to aj preto, aby boli autentické MNO jasne rozlišované od lobistických a záujmových organizácií, ktoré vystupujú ako MNO.

Aj preto bolo zastúpenie tzv. partnerov na pracovných skupinách a monitorovacích výboroch predmetom sporu, kde MNO argumentovali, že záujmové združenia podnikateľských subjektov nemožno rátať ako zástupcov občianskej spoločnosti.

Bez ohľadu na štruktúru partnerstva sa vo väčšine pracovných skupín a výborov nepodarilo dosiahnuť stav, kde by štát a organizácie pod jeho vplyvom nemali väčšinu.

### **Spolupráca s Európskou komisiou**

Pracovné vzťahy zástupcov MNO a Riaditeľstiev pre regionálny rozvoj (DG REGIO) a pre životné prostredie (DG ENVI) boli otvorené a konštruktívne. EK prejavila veľký záujem o alternatívny pohľad na nastavenie pripravovaných programových dokumentov, a to nie len v akademickej rovine. Dôkazom toho je veľká miera prieniku požiadaviek a pripomienok MNO s požiadavkami a pripomienkami prezentovanými Európskou komisiou v jej pozičnom dokumente k Partnerskej dohode.

### **Zverejňovanie informácií o programovaní**

Včasné, kvalitné, ľahko dostupné a prehľadné informácie sú základnou podmienkou účasti verejnosti. Všetky ministerstvá ako aj CKO určitým spôsobom informovali o priebehu a výsledkoch programovania. Pozorovali sme však viaceré nedostatky, ktoré nám sťažili prácu.

Základné odporúčania pre zverejňovanie informácií možno zhrnúť nasledovne:

- zjednotiť pomenovanie sekcie stránok, ktorá sa venuje fondom EÚ na Slovensku a jednotlivým operačným programom na všetkých stránkach ministerstiev (napr. pomenovanie štrukturálne fondy EÚ). Uľahčí to návštevníkovi vyhľadávanie;



- zjednotiť rozsah poskytovaných informácií na všetkých stránkach ministerstiev;
- doplniť chýbajúce informácie o programovaní. Všetky stránky by mali obsahovať nasledujúce informácie:
  - všetky dokumenty súvisiace s programovaním (vrátane ich návrhov, aktuálnych a starších verzií, pripomienky Európskej komisie, štatúty a rokovacie poriadky pracovných skupín, zoznamy členov pracovných skupín);
  - štatúty, zápisnice, rozhodnutia a zoznam členov pracovných skupín a komisií zapojených do programovania;
  - informácie o podujatiach, konzultáciách a pripomienkových konaniach vrátane ich výstupov.

## ZISTENIA

1. Slovensko využíva štandardne dostupné nástroje na zapojenie socioekonomických partnerov do pripomienkovania strategických dokumentov, avšak v ich zapojení do definovania rámcov a tvorby dokumentov má veľké rezervy.
2. Čo sa týka zapojenia širokej verejnosti, neboli vytvorené takmer žiadne mechanizmy s výnimkou verejného prieskumu k prioritám Partnerskej dohody v čase, kedy už bola PD v značnom štádiu rozpracovania.
3. Participatívne metódy prípravy strategických dokumentov sú náročné na prácu, facilitáciu a následný proces spracovania výsledkov spoločnej práce. V súčasnosti však aj na Slovensku existuje dostatok kvalifikovaných odborníkov a organizácií, ktoré sa tejto činnosti venujú a proces by dokázali zastrešiť tak, aby bol transparentný, odborný a férový. Ich výber a postup práce s nimi, ako aj jasné určenie právomocí a zodpovednosti je možné uskutočniť na základe rovnakých postupov, ako pri obstarávaní spracovania strategických dokumentov externou dodávkou. Prípadne, ak bolo spracovanie programových dokumentov predmetom externej dodávky, mali byť tieto faktory súčasťou podmienok obstarávania.

## Príprava operačných programov

*„Komunikácia na oboch stranách je kľúčová pre dobré partnerstvo. Úradníci a odborníci z ministerstiev by mali byť otvorení argumentom organizácií, ktoré majú skúsenosti z praxe. Na druhej strane je dôležité, aby partneri mali pripravené argumenty a našli si toho správneho partnera na komunikáciu a pri príprave programu začali komunikovať dostatočne skoro.“* Helena Woleková, Nadácia SOCIA

Popri príprave Partnerskej dohody sa zároveň začali pripravovať budúce operačné programy, ktoré spolu rozdelia približne 15,3 miliardy eur.

**Základným nedostatkom je skutočnosť, že operačné programy sa pripravovali bez spoločného strategického rámca,** keďže nebol pred začiatkom práce na Partnerskej dohode vytvorený. **Prednosť tak dostali rezortné stratégie.** Partnerská dohoda bola dokončovaná a schvaľovaná v čase, kedy väčšina operačných programov bola v stave značného rozpracovania.

Spôsob zapojenia partnerov do procesu prípravy závisel od prístupu riadiaceho orgánu. Bolo možné vidieť rôzny prístup od proaktívneho oslovovania, cez konštruktívnu diskusiu k témam nastoleným MNO, až po pasívne prijímanie a formálne vyhodnocovanie pripomienok.

Pomerne negatívna bola skúsenosť prípravy Integrovaného regionálneho operačného programu (IROP).

*„Tento OP bol od začiatku najproblémovjší. Lobistické skupiny si razili svoje cesty bez ohľadu na všetky pravidlá, ktoré sa mali dodržiavať... Celé to bolo formálne a potrebovali nás tam do počtu. Chýba schopnosť pracovať na princípe partnerstva.“* M. Behanovská, členka PS pre IROP

*„Nebol problém ani tak v ne-komunikácii ako v praktickej bezmocnosti člena pracovnej skupiny čokoľvek ovplyvniť, a tým sme strácali akúkoľvek motiváciu pre zmysluplnú participáciu, tá vyžaduje veľmi veľa času.“* D. Lešinský, člen PS pre IROP

Najaktívnejšia spolupráca bola v prípadoch, kedy riadiace orgány alebo CKO potrebovali získať informácie o oblastiach, z ktorou mali málo skúseností. Príkladom je spolupráca s CKO pri definovaní horizontálneho princípu



udržateľný rozvoj, s Ministerstvom životného prostredia a Slovenskou inovačnou a energetickou agentúrou (SIEA) pri nastavení podmienok pre spracovanie nízkouhlíkových stratégií pre obce v rámci OPKŽP.

V niektorých prípadoch však bola viditeľná sila vplyvu podnikateľských záujmových skupín. Napríklad pri opatreniach na znižovanie znečistenia ovzdušia alebo pri podpore systémov centrálného zásobovania teplom.

*„...drvivá väčšina peňazí (milióny eur) v ochrane ovzdušia ide do priemyslu, teda do súkromných rúk podnikateľom, hoci tu mal platiť princíp znečisťovateľ platí...z verejných financií potrebujeme v ovzduší podporiť predovšetkým dopravné a energetické opatrenia vo verejnom sektore.“* D. Lešinský, CEPTA

Rovnako sľubný proces v spolupráci s MŽP sa črtá pri kritériách pre podporu udržateľného využívania biomasy a financovania zelenej infraštruktúry a ekosystémovej adaptácie. Komunikácia medzi MNO a MŽP však po schválení OPKŽP viditeľne poľavila.

V prípade Programu rozvoja vidieka (PRV) vznikla silnejšia početná skupina organizácií tretieho sektora. Preto bolo možné pozorovať, ako sa zvýšil ich vplyv a ako Ministerstvo pôdohospodárstva muselo pristúpiť na intenzívnejšiu spoluprácu.

*„Celkový dojem dobrý, plánovanie v partnerstve (v prípade PRV sa jednalo o široké partnerstvo) sa začalo brať vážne.“* D. Lešinský, člen PS PRV

Naopak v prípadoch, kedy čerpanie EŠIF malo byť v rukách štátnych prijímateľov ako v prípade OP Integrovaná Infraštruktúra (OPII) alebo OP Technická Pomoc (OPTP) bolo spracovanie dokumentov internalizované a pripomienkovanie veľmi formálne. Príkladom môže byť spracovanie dopravného masterplánu a dopravného modelu SR.

*„Predkladali nám hotové veci, ktoré sme de facto už nemohli ovplyvniť.“* Ján Roháč, člen PS pre OP II

Ďalším problémom, na ktorý zástupcovia tretieho sektora narážali, boli pravidlá pre prácu v pracovnej skupine.

*„V podstate pravidlá skupiny boli jasné, no neupravovali postupy nakladania s pripomienkami a návrhmi partnerov. Členovia pracovnej skupiny sa mali možnosť k návrhom vyjadrovať, predkladať podklady, vyjadrovať sa k zápisnici, no postup nakladania s pripomienkami nebol definovaný.“* T. Nemcová, členka PS pre OP RH

Niektorým zástupcom teda nebolo jasné, ako sa spracúvajú a vyhodnocujú predkladané pripomienky. Ak pri niektorých operačných programoch pripomienky prijali, tak len do úrovne, ktorá výraznejšie neovplyvnila vopred pripravený postup prác.

*„Takže nejaké zásadné pripomienky neprichádzali do úvahy. V tom už počúvali len na Európsku komisiu.“* H. Woleková, členka PS pre OP LZ

Tieto vyjadrenia ukazujú, že pracovné skupiny nenaplnili očakávania expertov, ktorí predpokladali určitý typ priestoru pre spoluprácu a podieľanie sa na tvorbe dokumentov, tak ako sú zvyknutí z postupov, ktoré pri plánovaní a práci využívajú organizácie tretieho sektora.

Veľký tlak na kapacity MNO vznikol z potreby rýchlo reagovať na proces tvorby operačných programov. Z pohľadu kapacít MNO bolo mnohokrát takmer nemožné stíhať tempo práce celých ministerstiev. Z toho dôvodu vznikali aj problémy pri koordinácii pozícií expertov MNO v časovom strese. Tie spôsobovali stav, že niektoré MNO cítili, že neboli do procesu dostatočne zapojené alebo že ich pripomienky boli postavené na vedľajšiu koľaj.

*„...A bohužiaľ aj tretí sektor sa k sebe správa tak isto. Jednotlivci si uzurpujú práva, len ich názor je jediný a musí byť akceptovaný. Netušia, čo je to spolupráca a akceptovanie názorov iných...“* M. Behanovská, členka PS pre IROP

## Príprava OP LZ

Skúsenosť zástupcov partnerov (Nadácie SOCIA) pri vypracúvaní operačného programu hovorí, že do prípravy programu je treba sa zapojiť čo najskôr. S ministerstvom začali rokovať o tom, čo by malo podľa ich názoru byť súčasťou OP a podnety dali už hneď po prvom stretnutí pracovnej skupiny. Sú spokojní, že sa im podarilo do OP svoje témy presadiť.

Na druhej strane skonštatovali, že už v rámci ďalších zasadnutí pracovnej skupiny nebol veľký priestor na komunikáciu a na zásadné pripomienky. V tom štádiu reagovalo ministerstvo zmenami v podstate len na pripomienky Európskej komisie. Vedenie pracovnej skupiny zdôrazňovalo zasielanie písomných pripomienok. Partneri sú spokojní, že v rámci ministerstva je vidieť posun zodpovednosti za odborné témy na vecné odbory, takže sa bavia ako partneri na rovnakej úrovni.

Je nutné poznamenať, že Nadácia SOCIA pracuje v oblasti dlhodobu a rovnako sa snaží pri presadzovaní svojich tém dlhodobu spolupracovať aj na úrovni ministerstiev, a to nielen počas programovania. Členstvo v skupinách (pracovných, monitorovacích výboroch) je neefektívne, ak ide len o jednorazovú účasť bez predchádzajúcej spolupráce.

## ZISTENIA

1. Proces zapojenia MNO do prípravy programového obdobia 2014 - 2020 prebiehal v porovnaní s predchádzajúcim obdobím koordinovanejšie a efektívnejšie. Možno konštatovať:
  - Lepšiu koordináciu celého procesu (aj s pomocou Úradu Splnomocnenca vlády pre ROS)
  - Väčšiu akceptáciu tretieho sektora ako partnera
  - Aktívnejšiu účasť samotných MNO a jej expertov na procese, užšiu spoluprácu a koordináciu a intenzívnejšiu výmenu skúseností medzi MNO
  - Chýbajúce kapacity MNO v témach ako je transparentnosť a boj proti korupcii
2. Pri výraznejšom pracovnom zaťažení narazili experti MNO na hranice svojich kapacít a tak nezasiahli do procesov prípravy OP vždy optimálne alebo niekedy vôbec. Rovnako v niektorých prípadoch nestíhali koordinovať svoju prácu.
3. Spoločným menovateľom pri prehľade názorov expertov z MNO na priebeh prípravy operačných programov a partnerstvo je formálnosť zapojenia. Vo väčšine prípadov tak možno označiť formu spolupráce skôr za lobing, ako za cielené využívanie nástrojov participatívnej demokracie.
4. Prístup jednotlivých ministerstiev k partnerstvu je rozdielny a v niektorých prípadoch ukazuje posun v práci a v chápaní spolupráce správnym smerom. Problémom naďalej zostáva značné obmedzenie odborného a administratívneho personálu štátnej správy politicky arbitrálne určenými hranicami.
5. Ukázala sa nedostatočná koordinácia medzi sekciami zodpovednými za prípravu a implementáciu operačných programov a sekcií zodpovedných za obsahovú agendu. Kompetencie riadiacich orgánov sa ukázali ako nedostatočné v prípadoch, kedy potrebovali zosúladiť požiadavky EK so zaužívanou praxou iných sekcií. Výsledkom je tak preferovanie „schodných“, nie optimálnych nastavení programov.

## ODPORÚČANIA

Pre efektívnejšie zapojenie MNO do verejnej kontroly implementácie je potrebné vytvoriť nástroje na budovanie kapacít a na technickú podporu expertov vykonávajúcich podporu a nástroje a mechanizmy spolupráce medzi expertmi z MNO a orgánov zodpovedných za riadenie implementácie.

Nastavenie týchto nástrojov musí zabezpečiť dostatočnú operatívnosť a efektívnosť spolupráce štátu a občianskeho sektora, ale bez straty nezávislosti, ktorá je pre verejnú kontrolu nevyhnutnosťou.

Je potrebné riešiť nedostatok kapacít v oblasti boja proti korupcii a kontroly transparentnosti a to z dôvodu, že MNO, ktoré sa tejto agende tradične venujú nevstúpili do procesu programovania fondov EÚ a ani sa neplánujú zúčastniť na kontrole implementácie.

## Záver

Skončil náročný proces prípravy novej politiky súdržnosti, v ktorej sa stretalo veľké množstvo záujmov. Napriek čoraz bohatším skúsenostiam všetkých sektorov slovenskej spoločnosti možno povedať, že sme sa nepoučili z minulosti a stále vnímame prípravu dôležitých stratégií a politík za výsostný priestor štátnej správy a „odbornej verejnosti“.

Znižuje sa tak legitimita tejto politiky a obrovských investícií, ktoré sú s ňou spojené. Rovnako bude stále ťažké pre štát komunikovať výsledky politiky, pretože povedomie o nej je veľmi nízke. Dôvera obyvateľov Slovenska v štát a jeho inštitúcie je závažne nízka, čo dokazujú verejnou najviac vnímané problémy ako sú korupcia, netransparentnosť, nevyožiteľnosť práva a neefektívnosť verejnej správy systémovo riešiť hlavné problémy, ktorým Slovensko čelí.

Táto kombinácia nedôvery a nedostatku informácií rozhodne imidž fondov EÚ nezlepší ani v novom programovom období. A toto sa nezmení pokiaľ štát nezačne pripravovať stratégie naozaj participatívne, aj keď je to časovo a nákladovo náročnejšie.

Napriek tomu možno povedať, že vzťahy so štátom, do ktorých vstupoval sektor občianskej spoločnosti počas programovania odrážajú posun smerom k otvorenosti a konštruktívnemu prístupu zo strany štátnej správy.

Je však dôležité zdôrazniť, že hlavnú silu MNO a ich požiadavkám dávala podpora Európskej komisie a jej kontrola dodržiavania princípu partnerstva. Bez jej podpory by zástupcovia MNO mali oveľa slabšiu pozíciu.

MNO prešli procesom, ktorý otestoval ich kapacity, akcieschopnosť a schopnosť spolupracovať pod časovým stresom. Ukazuje sa, že tretí sektor je kapacitne unavený a bez podpory a nových kapacít nezvládne úlohu vykonávateľa verejnej kontroly politiky súdržnosti.

To je výzva tak pre sektor, ako aj pre štát, v prípade, že verejnú kontrolu, transparentnosť a účelovosť investícií financovaných z fondov EÚ považuje za skutočne dôležitú.

Priatel'ia Zeme-CEPA, október 2015

Autori: Danica Hullová, Miroslav Mojžiš, Renáta Tížiková Nemcová



Priatel'ia Zeme-CEPA  
Nám. Pod krížom 64  
976 33 Poniky – Ponická Huta  
<http://www.priateliazeme.sk/cepa/>  
<http://eufondy.org/>  
E-mail: [mojzis@priateliazeme.sk](mailto:mojzis@priateliazeme.sk)

**Priatel'ia Zeme-CEPA** sú občianske združenie, ktorého poslaním je chrániť prírodu a krajinu, presadzovať sociálnu a ekonomickú spravodlivosť, podporovať vyvážený rozvoj regiónov a posilňovať účasť občanov na rozhodovaní o veciach verejného záujmu. Ich aktivity sú rozdelené do dvoch programov:

- Udržateľný rozvoj regiónu Poľana (aktivity na miestnej úrovni zamerané na rozvoj udržateľnej energetiky, ochranu klímy, hospodárenie s biologicky rozložiteľnými odpadmi, koordinované využívanie štrukturálnych fondov samosprávami, sústredené do regiónu Poľana)
- Udržateľný rozvoj a verejné financie (aktivity na národnej a medzinárodnej úrovni zamerané na občiansku kontrolu a monitorovanie medzinárodných finančných inštitúcií, fondov EÚ a korporácií).

Priatel'ia Zeme-CEPA pôsobia na miestnej, regionálnej, národnej i medzinárodnej úrovni. Vyhľadávajú a aktivizujú občanov a ich skupiny, rozvíjajú zručnosti a schopnosti svojich členov, pomáhajú vidieckym samosprávam formulovať a realizovať projekty, ktoré napomáhajú trvalo udržateľnému rozvoju a vyvíjajú osvetovú, publikačnú, konzultačnú, informačnú a vzdelávaciu činnosť.

Priatel'ia Zeme-CEPA sa aktívne angažujú v domácich a zahraničných sieťach. Pôsobia v rámci Friends of the Earth International, najväčšej medzinárodnej federácie environmentálnych MVO na svete a v jej regionálnom zoskupení Friends of the Earth Europe. Sú členom sietí CEE Bankwatch Network, SF Team for Sustainable Future, IFIwatchnet a OECD Watch.

Príprava tejto správy je možná vďaka realizácii projektu „Tretí sektor – silný partner: Efektívna účasť občianskej spoločnosti na programovaní fondov EÚ“, ktorý bol podporený Islandom, Lichtenštajnskom a Nórskom prostredníctvom programu Aktívne občianstvo a inklúzia, ktorý realizuje Nadácia Ekopolis v spolupráci s Nadáciou pre deti Slovenska a SOCIA – nadácia pre sociálne zmeny a vďaka podpore Európskej únie. Obsah publikácie je plnou zodpovednosťou Priateľov Zeme-CEPA a nemusí vyjadrovať oficiálne stanovisko Európskej únie, Nórska, Islandu a Lichtenštajnska.

