

**UPLATŇOVANIE PRINCÍPU PARTNERSTVA:
ÚČASŤ MIMOVLÁDNYCH ORGANIZÁCIÍ
NA KONTROLE FONDOV EÚ
V PROGRAMOVACOM OBDOBÍ 2007 – 2013**

verejnosc
transparentnost
princíp
partnerstva

Priatel'ia Zeme-CEPA, m'aj 2011

Autori:

Magdal'ena Grambličková, Miroslav Mojžiš, Juraj Zamkovský

Priatel'ia Zeme-CEPA

Ponická Huta 65, 976 33 Poniky

tel./fax: 048 4193718

<http://www.priateliazeme.sk/cepa>

<http://www.eufondy.org>

E-mail: mojzis@priateliazeme.sk

Prípravu a vydanie tejto publikácie finančne podporili Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe, C. S. Mott Foundation a Stefan Batory Foundation.



Trust for Civil Society
in Central and Eastern Europe



Príprava a vydanie správy je súčasťou práce Nezávislého občianskeho tímu pre monitoring fondov EÚ.

V roku 2001 iniciovalo Centrum pre podporu miestneho aktivizmu (CEPA) vznik nezávislého občianskeho tímu na monitoring fondov EÚ. Bola to reakcia na neschopnosť oficiálnych inštitúcií zabezpečiť transparentnú správu fondov EÚ, slabú úroveň zapájania obcí, regiónov a mimovládnych organizácií do ich programovania a využívania a kriticky nízku mieru informovania verejnosti o dianí v tejto oblasti.

V súčasnosti tento tím koordinujú Priatel'ia Zeme-CEPA. Jeho členmi sú zástupcovia mimovládnych organizácií v oficiálnych monitorovacích výboroch a pracovných skupinách podieľajúcich sa na programovaní fondov EÚ a tiež nezávislí experti zaoberajúci sa regionálnou politikou, verejnými financiami a udržateľným rozvojom. Práca v tomto tíme nie je honorovaná a je limitovaná časovými kapacitami jeho členov.

Úlohou tímu 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 dopadom na rozvoj regiónov).

Priatel'ia Zeme-CEPA

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.



**Uplatňovanie princípu partnerstva:
účasť mimovládnych organizácií na
kontrole fondov EÚ v programovacom
období 2007 – 2013**



**Priatelia
Zeme
CEPA**

Vysvetlivky

CKO	Centrálny koordinačný úrad
EK	Európska komisia
ESF	Európsky sociálny fond
ERDF	Európsky fond regionálneho rozvoja
EÚ	Európska únia
FSR	Fond sociálneho rozvoja
KF	Kohézny fond
KP	Kohézna politika
MV	Monitorovací výbor
MVO	Mimovládne organizácie
MVRR	Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja
NFP	Nenávratný finančný príspevok
NMV	Národný monitorovací výbor pre Národný strategický referenčný rámec
NSRR	Národný strategický referenčný rámec
OP	Operačný program
OP BK	Operačný program Bratislavský kraj
OP D	Operačný program Doprava
OP IS	Operačný program Informatizácia spoločnosti
OP KaHR	Operačný program Konkurencieschopnosť a hospodársky rast
OP TP	Operačný program Technická pomoc
OP V	Operačný program Vzdelávania
OP VaV	Operačný program Výskum a vývoj
OP Z	Operačný program Zdravotníctvo
OP ZaSI	Operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia
OP ŽP	Operačný program Životné prostredie
RO	Riadiaci orgán
ROP	Regionálny operačný program
SO/RO	Sprostredkovateľský orgán
ŠF	Štrukturálne fondy
ÚV	Úrad vlády SR
Výzva	Výzva na predkladanie žiadosti o NFP v rámci príslušného programu
Žiadosť	Žiadosť o NFP v rámci príslušného programu

Obsah

Úvod	7
1. Princíp partnerstva v legislatíve EÚ a SR	8
2. Programovací proces	9
2.1. Príprava Národného strategického referenčného rámca	9
2.2. Príprava Operačných programov	11
2.3. Dostupnosť informácií o programovacom procese pre verejnosť	12
2.4. Problémy v uplatňovaní princípu partnerstva v programovacom procese	12
2.5. Odporúčania	14
3. Implementácia, monitorovanie a hodnotenie NSRR a operačných programov	16
3.1. Dostupnosť informácií o implementácii fondov	16
3.2. Monitorovacie výbory	17
3.3. Verejná kontrola pri hodnotení a výbere projektov	17
3.4. Hodnotenie NSRR a operačných programov	18
3.5. Odporúčania	18
4. Záver	20
5. Použité materiály	20
Príloha 1: Prehľad účasti MVO na medzirezortných pripomienkových konaniach k významným materiálom pre programovacie obdobie 2007-13	i
Príloha 2: Členstvo MVO v pracovných skupinách na prípravu OP	iv
Príloha 3: Zastúpenie sektorov a účasť MVO v monitorovacích výboroch	v

Úvod

Európske štrukturálne fondy a Kohézny fond spolu s prostriedkami potrebnými na ich spolufinancovanie tvoria nezanedbateľný podiel z celkového balíka verejných financií, ktorý má štát k dispozícii na svoj rozvoj. Ich poslaním je predovšetkým zmierňovať rozdiely medzi vyspelými a zaostávajúcimi regiónmi. Vzhľadom na svoj objem a účel sú fondy EÚ príležitosťou, no zároveň rizikom: ak sa použijú vhodne, môžu sa stať kľúčovým impulzom zmysluplného rozvoja krajiny a zvyšovania kvality života ľudí, ktorí v nej žijú. Ich netransparentné a nesprávne použitie však môže existujúce problémy ešte značne prehĺbiť. Účelné a efektívne využívanie fondov EÚ neodiskutovateľným verejným záujmom. Na zabezpečenie tohto verejného záujmu Únia prijala systém pravidiel a zásad, ktorým musí každý členský štát podriať tak programovanie, ako aj správu, monitoring a kontrolu týchto fondov.

Jedným zo základných pravidiel je aj všeobecná povinnosť uplatňovať tzv. princíp partnerstva pri príprave programov, ktorými sa bude riadiť čerpanie fondov počas sedemročného rozpočtového obdobia EÚ. O prioritách fondov EÚ by mali rozhodovať nielen inštitúcie Európskej únie či vlády – do ich programovania a kontroly by mali byť zapojené regióny, samosprávy a mimovládne organizácie. Podrobnú úpravu tohto princípu EÚ ponecháva na členských štátoch.

Mimovládne organizácie zastupujúce občiansku spoločnosť prispievajú k lepšiemu využívaniu fondov niekoľkými spôsobmi. Do jednotlivých krokov programovania a implementácie fondov prinášajú svoje široké odborné znalosti a skúsenosti z oblastí, ako je regionálny rozvoj, ochrana životného prostredia či boj proti sociálnemu vylúčeniu. Zároveň zabezpečujú vyšší stupeň občianskej kontroly verejných financií a prispievajú k transparentnosti a efektívnosti ich využívania. Ďalším dôvodom, prečo by občianske organizácie mali byť zapojené do riadenia fondov EÚ je aj to, že práve ony dokážu štátnym inštitúciám tlmočiť potreby a požiadavky marginalizovaných skupín obyvateľov, ktorí inak nemajú možnosť podieľať sa na rozhodovaní o verejných fondoch.

Priatel'ia Zeme-CEPA a členovia Nezávislého občianskeho tímu pre monitoring fondov EÚ pripravili túto správu v období, kedy sa začína proces prípravy dokumentov, ktoré určia obsah a podmienky pomoci poskytovanej z fondov EÚ v rokoch 2014 – 2020. Naším cieľom je vyhodnotiť pôsobenie mimovládnych organizácií a možnosti občianskej kontroly v programovacom období 2007 – 2013 a navrhnúť opatrenia, ktoré by umožnili občanom a mimovládnym organizáciám efektívnejšie sa zapájať do programovacieho procesu, ale aj implementácie a monitoringu fondov EÚ.

V správe hodnotíme účasť mimovládnych organizácií na jednotlivých fázach programovacieho cyklu od programovania fondov, cez ich implementáciu a monitoring až po hodnotenie. Pri spracovaní jednotlivých kapitol sme vychádzali z doterajších skúseností MVO a z prieskumu, ktorý sme zrealizovali v rokoch 2010 – 2011. Okrem výstupov práce Nezávislého občianskeho tímu pre monitoring fondov EÚ a skúseností zástupcov mimovládnych organizácií, ktorí boli v posledných rokoch zapojení do programovacieho procesu či monitoringu fondov sme analyzovali zápisy zo zasadnutí pracovných skupín a monitorovacích výborov, vyhodnotenia medzirezortných pripomienkových konaní a ďalšie dostupné dokumenty. Pre inšpiráciu zároveň ponúkame príklady z praxe v iných krajinách strednej a východnej Európy.

Správa je určená predovšetkým predstaviteľom ministerstiev a ďalších štátnych inštitúcií, ktoré sú zapojené do riadenia fondov EÚ, zástupcom Európskej komisie a Európskeho parlamentu a mimovládnym organizáciám, ktoré sa zúčastňujú alebo majú záujem sa zúčastňovať na programovaní, monitorovaní a hodnotení fondov. Veríme, že prispeje k zlepšeniu komunikácie a spolupráce medzi štátnymi inštitúciami a občianskymi organizáciami, a to predovšetkým v procese prípravy Národného strategického referenčného rámca a Operačných programov pre programovacie obdobie 2014 – 2020.

1. Princíp partnerstva v legislatíve EÚ a SR

Princíp partnerstva je jedným z hlavných princípov politiky súdržnosti EÚ. Súčasťou legislatívy EÚ je od roku 1988. V súčasnom programovacom období upravuje jeho uplatňovanie Nariadenie Rady č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde. Okrem miestnych samospráv, hospodárskych a sociálnych partnerov by mali členské štáty úzko spolupracovať aj s organizáciami zastupujúcimi občiansku spoločnosť, a to od procesu prípravy cez vykonávanie a monitorovanie až po hodnotenie operačných programov. Nariadenia ale nevymedzuje konkrétny spôsob spolupráce ani neurčuje pravidlá, ktorými by sa členské štáty mali riadiť.

Členské štáty teda majú široké možnosti určiť, akým spôsobom budú uplatňovať princíp partnerstva. Na Slovensku princíp partnerstva upravuje Uznesenie vlády č. 449/2007 k aktualizácii záverov a odporúčaní vyplývajúcich z dotazníka Právna ochrana pred netransparentnosťou, zneužívaním a konfliktom záujmov vo vzťahu k rozhodovaniu o využívaní fondov EÚ v SR pre programové obdobie 2007 – 2013. O účasti partnerov na jednotlivých fázach implementácie fondov však hovorí väčšinou všeobecne, bez konkrétnych pravidiel či limitov. Presnejšie upravuje len pôsobenie MVO v monitorovacích výboroch: „zloženie monitorovacích výborov musí byť založené na reálnom princípe partnerstva na báze povinnosti účasti predstaviteľov štátnej správy, samospráv, mimovládnych organizácií ako aj hospodárskych a sociálnych partnerov (v primeranom percentuálnom pomere), ktorých sa dotýka rozsah daného operačného programu“.

Ako nariadenia na európskej úrovni, tak pravidlá uvedené v slovenských dokumentoch sú formulované vágne a nejednoznačne. Zodpovednosť za dodržiavanie princípu partnerstva pri príprave a implementácii Národného strategického referenčného rámca (NSRR) a operačných programov (OP) tak majú jednotlivé riadiace orgány (RO). To sa odráža na uplatňovaní princípu partnerstva v praxi – o konkrétnom spôsobe spolupráce s partnermi rozhodujú jednotlivé ministerstvá, výsledkom čoho je nejednotný prístup RO k MVO a ostatným partnerom.

2. Programovací proces

2.1. Príprava Národného strategického referenčného rámca

Príprava Národného strategického referenčného rámca (NSRR) bola od roku 2004 v gescii Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR (MVRR). Na úrovni štátnych orgánov sa na príprave NSRR od roku 2004 podieľala pracovná skupina ministrov na koordináciu prác pri spracovaní NSRR a medzirezortná skupina zložená z odborníkov z jednotlivých ministerstiev. V novembri 2004 vytvorilo MVRR pozíciu Koordinátorky pre vypracovanie Národného strategického referenčného rámca a na toto miesto vymenovalo Mgr. Ľubicu Sabadošovú, MBA.

Proces prípravy NSRR a OP bol v mnohom nekonzistentný a čas vyčlenený na tento proces bol krátky. Výsledkom toho boli krátke lehoty na pripomienkovanie jednotlivých materiálov a disharmónia jednotlivých krokov programovania. Návrhy materiálov, ktoré mali byť iba podkladom pre tvorbu NSRR, obsahovali formulácie, z ktorých bolo zrejmé, že vláda mieni ich obsahu podriaďiť celý pripravovaný NSRR (napr. v prípade Lisabonskej stratégie pre Slovensko¹). Príprava NSRR nebola koordinovaná s prípravou ďalších dôležitých programovacích dokumentov a bola podriadená snahe vlády orientovať ŠF a KF na podporu úzkeho okruhu kvantitatívnych makroekonomických cieľov. Strategické ciele a priority boli napríklad sformulované a schválené ešte pred analytickou časťou, ktorá by mala byť podkladom pre ich stanovenie². Kontinuitu a prehľadnosť procesu navyše narušili uprostred programovania parlamentné voľby.

Účasť partnerov - samospráv, hospodárskych a sociálnych partnerov a mimovládnych organizácií (MVO) – bola podľa textu NSRR zabezpečená na niekoľkých úrovniach. Kapitola NSRR k princípu partnerstva uvádza, že orgány štátnej správy konzultovali pripravované dokumenty s MVO prostredníctvom viacerých individuálnych stretnutí a rokovaní a MVO boli zapojené do práce Výboru pre štrukturálne fondy a kohézný fond a expertnej skupiny Partnerstvo pre národný rámec.

Výbor pre štrukturálne fondy a kohézný fond

Štatút výboru schválila vláda SR v októbri 2004 uznesením č. 1011/2004. Cieľom výboru bolo „zabezpečovať využívanie štrukturálnych fondov EÚ a Kohézneho fondu v Slovenskej republike a koordinovať pracovný proces v rámci tvorby Národného rozvojového plánu a Stratégie SR pre Kohézný fond na obdobie 2007 – 2013“. Výbor plnil v programovaní najmä koordinačnú a monitorovaciu úlohu. Zasadania výboru sa konali pomerne často – približne raz mesačne. Koordinátorka pre vypracovanie NSRR členov výboru pravidelne informovala o pokroku v procese programovania a plánovaných krokoch.

Výbor mal celkom 30 členov, z toho 16 predstaviteľov ministerstiev a iných štátnych úradov, 10 zástupcov VÚC, miest a obcí a 4 zástupcov iných organizácií. Jediným členom výboru zastupujúcim MVO bol Juraj Zamkovský (Centrum pre podporu miestneho aktivizmu).

¹ Stratégiu rozvoja konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010 vypracoval koncom roka 2004 úzky okruh ekonómov pod vedením MF SR s cieľom stabilizovať rýchly hospodársky rast SR. Príprava tohto materiálu bola kabinetná, bez verejnej a odbornej diskusie. Návrh stratégie explicitne požadoval vopred „plne podriaďiť“ jej obsahu celé programovanie fondov EÚ na obdobie 2007 - 2013. MVO v pripomienkovom konaní (načasovanom na obdobie vianočných sviatkov a novoročných dovolení) upozornili na to, že ak by sa mala takáto predstava MF SR naplniť v praxi, programovanie fondov EÚ stratí akýkoľvek zmysel a Slovensko poruší základné nariadenia EÚ. Aj keď sa formulácie tohto typu napokon v prijatej verzii stratégie formálne upravili, jednostranná orientácia návrhu NSRR na kvantitatívny ekonomický rast naznačuje, že základné ciele a priority NSRR boli predurčené už predtým, než sa jeho príprava začala.

² Napríklad Návrh strategického cieľa a priorít SR prepojených na kohéznú politiku EÚ pre budúce programovacie obdobie 2007 – 2013 schválila vláda ešte pred dokončením analytickej časti NSRR.

Tabuľka 1: Zastúpenie jednotlivých sektorov vo Výbore pre štrukturálne fondy a kohézny fond

Sektor	Počet členov	Percentuálne zastúpenie
Štátne orgány a inštitúcie	16	53,3%
- ministerstvá	12	40%
- iné inštitúcie	4	13,3%
Samosprávy	10	33,3%
- VÚC	8	26,6%
- mestá a obce	2	6,6%
Iné organizácie	4	13,3%
- súkromný sektor	2	6,6%
- MVO	1	3,3%
- vedecké inštitúcie	1	3,3%

MVO boli vo výbore zastúpené 3,3% - takéto zastúpenie MVO neumožňovalo efektívne presadzovať návrhy a postoje tretieho sektora. Prínosom členstva jedného zástupcu MVO vo výbore bolo najmä to, že práve prostredníctvom výboru získavali MVO informácie o jednotlivých krokoch programovania, príprave a možnostiach pripomienkovania jednotlivých dokumentov.

Expertná skupina Partnerstvo pre Národný rámec

Dôležitou platformou pre uplatnenie princípu partnerstva mala byť Expertná skupina Partnerstvo pre Národný rámec, ktorá vznikla v marci 2005. MVRR pri jej vytvorení deklarovalo zámer zapojiť jej prostredníctvom do tvorby a prípravy dokumentov pre programovacie obdobie 2007 – 2013 všetky zainteresované subjekty vrátane MVO.

Členovia expertnej skupiny mali podľa materiálov MVRR pravidelne dostávať informácie o postupe prác na NSRR a mali možnosť k nim predkladať svoje doplnenia a pripomienky. Skupina mala 40 členov, medzi ktorými boli zastúpené 3 MVO: nadácia Daphne, občianske združenie Vidiecky parlament a Centrum pre podporu miestneho aktivizmu.

Tabuľka 2: Zastúpenie jednotlivých sektorov vo Výbore pre štrukturálne fondy a kohézny fond

Sektor	Počet členov	Percentuálne zastúpenie
Štátne orgány a inštitúcie	15	37,5%
- ministerstvá	10	25%
- iné inštitúcie	5	12,5%
Samosprávy	11	27,5%
- VÚC	8	20%
- mestá a obce	3	7,5%
Iné organizácie	14	35%
- súkromný sektor	9	22,5%
- MVO	3	7,5%
- vedecké inštitúcie	2	5%

Za riadenie práce expertnej skupiny zodpovedala koordinátorka pre vypracovanie NSRR. Expertná skupina bola predovšetkým diskusnou platformou a vytvárala priestor pre vyjadrenie rôznych názorov zainteresovaných organizácií a inštitúcií na pripravované dokumenty. Jej postavenie v celom procese bolo pomerne slabé - nemala žiadne rozhodovacie právomoci a jej odporúčania neboli pre orgány štátnej správy záväzné. V prípade niektorých zásadných dokumentov, napríklad Návrhu strategického cieľa a priorit SR prepojených na kohéznú politiku EÚ pre budúce programovacie obdobie 2007 –

2013, expertná skupina vôbec nedostala priestor na to, aby sa k dokumentu vyjadrila – informáciu o ňom dostala až po tom, čo ho schválila vláda SR.

Medzirezortné pripomienkové konania

K väčšine zásadných materiálov pripravených v rámci programovacieho procesu sa mohli občianske organizácie vyjadriť aj prostredníctvom medzirezortného pripomienkového konania, no ich účasť bola opäť málo efektívna. Vážnym problémom bola z pohľadu MVO dĺžka pripomienkových konaní. Vzhľadom na množstvo a rozsah materiálov³ bolo spracovanie pripomienok náročnou úlohou, no len malá časť z významných dokumentov sa pripomienkovala v bežnej lehote, t.j. 10 pracovných dní (viď. Príloha 1: Prehľad účasti MVO na medzirezortných pripomienkových konaniach k významným materiálom pre programovacie obdobie 2007 - 13). Väčšina z nich, vrátane Návrhu strategického cieľa a priorít SR prepojených na kohéznú politiku EÚ pre budúce programovacie obdobie 2007 - 2013 a takmer všetkých OP prešla pripomienkovaním s extrémne krátkou lehotou na zaslanie pripomienok – 5 pracovných dní. Napriek tomu, že skrátené pripomienkové konanie by sa malo používať len vo výnimočných a dostatočne odôvodnených prípadoch, zodpovedné ministerstvá často vo vyhodnotení neuviedli žiadne odôvodnenie, prípadne používali absurdné nekonkrétne formulácie typu „z dôvodu problematiky EÚ“ alebo „z časových dôvodov“.

Prípacom, ktorý poukazuje na tendenciu štátnych orgánov pripravovať dokumenty „za zatvorenými dverami“ bola príprava verzie NSRR, schválenej vládou 17.5.2006⁴.

V Prílohe 2 uvádzame prehľad medzirezortných pripomienkových konaní k dôležitým dokumentom pre programovacie obdobie 2007 – 2013. V pripomienkových konaniach k 17 materiálom a dokumentom zaslali MVO 147 pripomienok, z toho 68 bolo zásadných. Orgány štátnej správy z nich akceptovali 21 %, v prípade zásadných pripomienok len 15 %.

2.2. Príprava Operačných programov

Proces prípravy OP úzko súvisel s prípravou NSRR. Druhý návrh NSRR, ktorého pripomienkovanie sa uskutočnilo vo februári 2006, počítal s vytvorením 6 OP v rámci cieľa Konvergencia (OP Doprava, OP Životné prostredie, Regionálny OP, OP Znalostná ekonomika, OP Ľudské zdroje, OP Technická asistencia) a 1 OP v rámci cieľa Regionálna konkurencieschopnosť a Zamestnanosť (OP Bratislavský kraj). Po ukončení pripomienkového konania vláda pripravila bez akejkoľvek konzultácie s partnermi návrh NSRR s celkom novou štruktúrou 9 OP (OP Doprava, OP Životné prostredie, Regionálny OP, OP Znalostná ekonomika, OP Zdravotníctvo, OP Vzdelávanie, OP Infraštruktúra vzdelávania, OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia, OP Technická pomoc a OP Bratislavský kraj).

Podľa pôvodného harmonogramu mala vláda rokovať o návrhoch OP v máji 2006, no tento termín sa po voľbách v júni 2006 posunul. Nová vláda pripravila v lete 2006 návrh aktualizácie NSRR, v ktorom opäť pozmenila zoznam OP. Pripomienkové konanie k jednotlivým OP sa uskutočnilo v novembri 2006 a vláda schválila znenie jednotlivých OP začiatkom decembra 2006.

Spôsob zapojenia partnerov do prípravy OP závisel od prístupu jednotlivých ministerstiev. OP uvádzajú rôzne spôsoby, akým sa MVO zapojili do tejto fázy programovacieho procesu. Vo väčšine

³ Pripomienkové konania pre väčšinu OP, ako aj NSRR sa konali takmer súbežne, v priebehu novembra 2006.

⁴ Medzirezortným pripomienkovým konaním prešla verzia NSRR, o ktorej vláda rokovala 26.4.2006. Rokovanie bolo prerušené a 17.5.2006 schválila vláda novú verziu NSRR s výraznými zmenami (s novou štruktúrou operačných programov). K schválenému materiálu bolo priložené vyhodnotenie medzirezortného pripomienkovacieho konania, ktoré prebiehalo 16.2.-1.3.2006 a netýkalo sa aktuálnej a schválenej verzie materiálu.

prípadoch dodržanie princípu partnerstva údajne zabezpečovali pracovné skupiny ministerstiev. Podobne ako pri príprave NSRR, ani pri tvorbe OP neumožňovalo členstvo v pracovnej skupine reálne ovplyvniť obsah OP. Zastúpenie MVO v pracovných skupinách bolo slabé, vo väčšine skupín bol iba jeden, maximálne dvaja predstavitelia (prehľad pracovných skupín na prípravu jednotlivých OP uvádzame v Prílohe 2). Spôsob nominácie zástupcov MVO bol v jednotlivých pracovných skupinách nejednotný – len niektoré ministerstvá oslovili s požiadavkou na nomináciu Radu vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie či širšie platformy MVO. Viaceré MVO, ktoré sa zúčastnili prípravy OP, teda nezastupovali širšiu koalíciu občianskych organizácií, čo spochybňovalo legitimitu ich pôsobenia ako zástupcov občianskej spoločnosti.

Zasadania pracovných skupín jednotlivých OP sa konali vo veľkých časových rozmedziach – väčšina sa stretla 2 až 3 krát. Činnosť pracovných skupín teda nebola veľmi intenzívna. Ministerstvá neposkytovali členom pracovných skupín dostatočné informácie o procese prípravy OP a obsahu jednotlivých dokumentov. Návrhy materiálov nedostávali partneri v dostatočnom predstihu tak, aby k nim mohli kvalitne spracovať pripomienky a návrhy.

A tak vládne inštitúcie mohli formálne „vykazovať“ dodržiavanie princípu partnerstva, v skutočnosti však ich praktiky neumožňovali efektívnu účasť MVO na programovaní. Krajným príkladom formálneho prístupu bola príprava OP TP, ku ktorej neboli sociálni a ekonomickí partneri vôbec prizvaní. MVO na to upozornili aj v pripomienkovom konaní k návrhu OP TP, no MVRR túto pripomienku neakceptovalo, odvolávajúc sa na to, že OP TP je súčasťou NSRR, na ktorého príprave sa partneri podieľali.

2.3. Dostupnosť informácií o programovacom procese pre verejnosť

Aby občania mali možnosť efektívne sa zapájať do programovania, o jednotlivých krokoch procesu, pripravovaných materiáloch či plánovaných podujatiach by mala byť informovaná široká verejnosť. Dostupnosť úplných a aktuálnych informácií o programovaní sa ukázala byť problémová. MVO od začiatku programovacieho procesu vyzývali MVRR, aby vytvorilo k téme programovania samostatnú webovú stránku a ponúkli ministerstvu spoluprácu pri jej tvorbe. Vytvorenie webu trvalo nakoniec ministerstvo viac ako rok. Jeho obsah bol navyše statický – síce informoval o štruktúre programovacích dokumentov na obdobie rokov 2007 - 2013, neposkytoval ale aktuálne informácie o nových pracovných materiáloch, stretnutiach či pripomienkových konaniach.

O mnohých krokoch, dokumentoch a udalostiach sa tak občania a MVO mohli dozvedieť len prostredníctvom členov výborov a pracovných skupín, prípadne neoficiálne od pracovníkov ministerstiev. Ukážkou rozporupnosti celého procesu programovania boli regionálne konferencie, ktoré sa uskutočnili v Bratislave a v Banskej Bystrici začiatkom októbra 2005. MVRR ich prezentovalo ako príležitosť na prehĺbenie účasti širokej verejnosti na diskusii k programovaniu. Na konferencie však bol pozvaný len úzky okruh vybraných osôb. Na všeobecné prekvapenie prítomných sa na konferenciách nediskutovalo o verzii 1.1 NSRR, ale o dovtedy nezverejnenej verzii 1.2, ktorá nebola účastníkom týchto podujatí vopred k dispozícii. Účastníci ešte v deň konferencie dostali vtedy už neaktuálnu verziu 1.1 NSRR. Verzia 1.2 nebola účastníkom podujatí k dispozícii a pracovníci MVRR nevedeli odpovedať na otázku, kedy bude táto verzia zverejnená.

2.4. Problémy v uplatňovaní princípu partnerstva v programovacom procese

Po zahájení prípravy NSRR v decembri 2004 otvorili Priatelia Zeme-CEPA na pôde Nezávislého občianskeho tímu pre monitoring fondov EÚ diskusiu o tom, ako predísť manipuláciám, netransparentnosti a opakovaniu chýb z prípravy programovacieho obdobia 2004 – 2006. Vtedy vláda

znemožnila akúkoľvek efektívnu účasť MVO na programovaní. O svojej predstave informovali MVO národnú koordinátorku pre programovanie a jej spolupracovníkov z MVRR. Ministerstvo ubezpečilo MVO o jeho záujme o transparentnosť, a tiež o tom, že oproti minulosti sa nebude opakovať sektorový prístup, výsledkom ktorého bolo podriadenie účelu fondov EÚ krátkodobým zámerom jednotlivých ministerstiev. Podľa národnej koordinátorky mali byť priority čerpania ŠF a KF stanovené až po dôslednej analýze spoločenských potrieb, v úzkej súčinnosti so sociálnymi partnermi a po dôkladnej verejnej diskusii.

Reálna prax však bola v príkrom rozpore s jej sľubmi. Proces tvorby NSRR neumožňoval plnohodnotnú účasť MVO. Ich zástupcovia síce boli pozvaní ako partneri do rôznych štruktúr (napr. do expertnej skupiny Partnerstvo pre Národný rámec a Výboru pre ŠF/KF), samotný proces im však efektívnu účasť znemožňoval. Prekážky, ktoré stáli v ceste MVO, by sa dali zhrnúť do troch okruhov:

1. Nejasné pravidlá uplatňovania princípu partnerstva

Hoci boli MVO pozývané na rokovania a do rôznych pracovných skupín a výborov, na uplatňovanie princípu partnerstva chýbali jasné pravidlá a postupy. Výstupy činnosti pracovných skupín neboli pre štátne orgány záväzné a nebolo jasné postavenie zástupcov MVO v jednotlivých skupinách a výboroch, resp. spôsob riešenia ich návrhov a pripomienok. Treba poznamenať, že MVO ešte pred začatím oficiálneho procesu programovania sformulovali princípy, ktoré by mal tento dôležitý proces a jeho aktéri rešpektovať a oboznámili s ním kompetentných predstaviteľov vládnych inštitúcií.

2. Poskytovanie informácií zástupcom MVO

Zástupcovia MVO dostávali podklady a materiály často neskoro, prípadne neúplné či neaktuálne. Zápisy zo zasadnutí pracovných skupín boli často spracované nedostatočne, chýbali v nich zásadné vyjadrenia, ktoré na stretnutí zazneli, a to aj napriek výhradám či doplneniam zo strany MVO. Účastníci zasadnutí mali problém dostať sa k zápisu aj niekoľko mesiacov po stretnutí.

3. Ignorovanie zásadných pripomienok a požiadaviek MVO

Na začiatku programovacieho obdobia sa zástupcovia 16 národných platforiem MVO zhodli na niekoľkých zásadných požiadavkách týkajúcich sa procesu programovania a obsahu NSRR. Tie spoločne presadzovali na všetkých stretnutiach, rokovaniach a v pripomienkových konaniach. Napriek viac ako rok trvajúcej komunikácii MVRR do novembra 2005 nielen neakceptovalo žiadnu z týchto požiadaviek, ale orgány štátnej správy neboli schopné poskytnúť k nim MVO žiadne jasné stanovisko.

MVO od začiatku programovacieho procesu upozorňovali na problémy a prichádzali s podnetmi, ktoré mali na jednej strane zabezpečiť otvorenosť procesu a na strane druhej nasmerovať NSRR k podpore vyváženého regionálneho rozvoja. V septembri 2005 Priatelia Zeme-CEPA vyhodnotili výsledky pôsobenia MVO v oficiálnych štruktúrach. Analýza preukázala takmer nulový vplyv nielen na celý dovtedajší proces, ale aj na obsah pripravovaných dokumentov.

Koncom septembra MVO predložili svoje spoločné stanovisko k návrhu NSRR. MVO žiadali, aby sa budúce čerpanie fondov EÚ zameralo na vyrovnanie regionálnych rozdielov, zlepšenie dostupnosti a kvality verejných služieb a skvalitňovanie životného prostredia. Ministerstvo výstavby ich odmietlo ako formálne nedostatočné a odborne nepodložené. Požiadavky v októbri 2005 potvrdili všetky platformy MVO, ktoré na Slovensku aktívne pôsobili. Platformy zároveň poskytli svojim zástupcom v oficiálnych štruktúrach mandát k vyhláseniu bojkotu programovacieho procesu v prípade potreby.

10. novembra 2005 zástupca MVO na pôde Výboru pre ŠF a KF predložil nové spoločné stanovisko MVO k ďalšej verzii NSRR a upozornil vládnych predstaviteľov, že v prípade, že bude vláda naďalej ignorovať ich požiadavky, preruší „pseudopartnerský“ vzťah a neumožní vláde zneužívať svoju pozíciu v programovaní a kamuflovať pre Európskou Komisiou dodržiavanie princípu partnerstva. Po vágnej odpovedi národnej koordinátorky pre programovanie MVO vyhlásili začiatkom decembra bojkot programovacieho procesu. MVO zároveň oznámili, že v prípade záujmu vlády o hľadanie riešení sú

pripravené pomôcť pri zapracovávaní ich požiadaviek do návrhu NSRR. Dali však jasne najavo, že bojkot ukončia, až keď sa presvedčia o tom, že nová verzia NSRR dostatočne zohľadnila ich spoločné požiadavky. O tomto kroku Priatelia Zeme-CEPA, ktoré koordinovali postup MVO na Slovensku, informovali všetkých členov delegácie Európskej komisie (EK) na začínajúcich rokovaníach o NSRR a tiež slovenské a medzinárodné médiá.

Prístup orgánov štátnej správy sa čiastočne zmenil až po vyhlásení bojkotu. 13. decembra 2005 sa na pôde Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja uskutočnilo rokovanie zástupcov 10 ministerstiev, ďalších zainteresovaných štátnych úradov, autorov návrhu NSRR a MVO. Štátna správa tam neoficiálne oznámila pripravenosť k niektorým zmenám (napr. umožniť čerpanie ŠF aj na rozvoj verejnej dopravy a budovanie kapacít verejného aj mimovládneho sektora) a MVO dostali ponuku k účasti v pracovných skupinách, ktoré mali rozpracovať jednotlivé priority. O niekoľko dní po tom dostali MVO od ministerstiev aj písomné stanovisko k ich požiadavkám. Platformy MVO sa zhodli na znení ďalšieho spoločného stanoviska, ktoré 15. januára 2006 odovzdali národnej koordinátorke a potvrdili pripravenosť pokračovať v bojkote dovtedy, pokiaľ sa do nového návrhu NSRR v dostatočnej miere nepremietnu požadované zásadné pripomienky.

Bojkot programovacieho procesu trval až do marca 2006. Po niekoľkých týždňoch pomerne konštruktívnej komunikácie zo strany MVRR sa MVO rozhodli obnoviť svoju činnosť v pracovných skupinách a monitorovacích výboroch. Mesiace práce sa im napokon aspoň sčasti podarilo pretaviť do reálnych výsledkov a schválené dokumenty zohľadnili aspoň časť požiadaviek MVO.

2.5. Odporúčania

Proces programovania

1. Je potrebné zachovať logický postup krokov programovacieho procesu. Pri stanovení priorit a tvorbe jednotlivých dokumentov vychádzať predovšetkým z dôkladnej analýzy potrieb regiónov a umožniť k nim otvorenú verejnú diskusiu a vyhodnotenie kvality programovania a reálneho prínosu štrukturálnej pomoci z predchádzajúceho obdobia.
2. Partneri by mali byť do procesu zapojení od jeho úplného začiatku. Mali by byť včas informovaní o plánovaných krokoch a pripravovaných dokumentoch.
3. Pri príprave jednotlivých dokumentov je potrebné počítať s dostatočným časom na spracovanie pripomienok partnerov.
4. Verejnosť musí byť kvalitne informovaná o programovacom procese. Dôležité informácie, ako sú návrhy materiálov, aktuálne informácie o krokoch programovania či o termínoch na pripomienkovanie by mali byť zverejnené na webe. Rovnako by verejnosť mala mať prístup k informáciám o existujúcich výboroch a pracovných skupinách, ich štatútu, zoznamu členov a k zápisom z ich zasadnutí.
5. Najdôležitejším faktorom pri uplatňovaní princípu partnerstva je otvorenosť štátnych inštitúcií a ich podpora partnerským organizáciám. Bez nej je dodržiavanie princípu partnerstva len formalitou, ktorá nijako neprispieva ku efektívnemu využívaniu verejných financií.

Príklad zo zahraničia: Webová stránka k programovaniu v Lotyšsku

Environmentálnym mimovládnym organizáciám v Lotyšsku sa podarilo veľmi efektívne zapojiť do programovacieho procesu a presadiť dôležité návrhy v oblasti ochrany prírody, udržateľného turizmu, využívania obnoviteľných zdrojov energie a odpadového manažmentu.

Úspešné boli aj preto, že lotyšské štátne orgány vytvorili kvalitné informačné nástroje a postupy, ktoré

umožňovali verejnosti podieľať sa na programovaní. Hneď na začiatku programovania vytvorila vláda webovú stránku www.esfondi.lv, na ktorej zverejňovala všetky informácie súvisiace s programovaním – harmonogram, významné termíny a lehoty, návrhy dokumentov, zápisy zo stretnutí ministerstiev, MVO a EK. Pre MVO bola dôležité predovšetkým zverejnenie harmonogramu a termínov – umožnilo im to na jednotlivé kroky sa včas pripraviť a vyčleniť si na prácu na programovaní dostatok kapacít.

Pracovné skupiny, výbory a rokovania s partnermi

1. Účasť MVO a ostatných partnerov na programovaní by mala mať vopred stanovené rámcové pravidlá, napr. právomoci pracovných skupín či postup nakladania s pripomienkami a návrhmi partnerov.
2. MVO by mali byť v jednotlivých štruktúrach zastúpené v primeranom počte. Štátne orgány by nemali mať v partnerských štruktúrach prevahu.
3. Je potrebné zabezpečiť refundáciu aspoň základných nákladov (napr. cestovného a prípravu odborných posudkov) pre MVO, ktoré venujú nezanedbateľné kapacity účasti na programovacom procese.
4. Partneri podieľajúci na programovaní by mali dostávať konzistentné, úplné informácie. Dokumenty, o ktorých sa bude na stretnutí rokovať, musia mať k dispozícii v dostatočnom predstihu.
5. Zápisy z rokovaní a stretnutí by mali byť spracované kvalitne a zverejnené, resp. zaslané partnerom čo najskôr po stretnutí. Zúčastnení partneri by mali mať možnosť sa k zápisu vyjadriť a ich pripomienky a doplnenia by mali do zápisu zapracované.

Príklad zo zahraničia: Príprava Národného rozvojového plánu a NSRR v Českej republike

V procese prípravy programovacieho obdobia 2007 - 2013 zrealizovali Centrum pro komunitní práci a Asociace nevládních neziskových organizací v České republice v rámci Technickej pomoci projekt „Oponentura a doporučení k návrhům NRP a NSRR 2007 - 2013 realizované neziskovým sektorem a informační kampaň pro neziskový sektor“. V rámci projektu sa zástupcovia MVO podieľali na práci pracovných skupín Riadiaceho a koordinačného výboru a Expertnej skupiny oponentov. Široký konzultačný proces zahŕňal napríklad semináre, okrúhle stoly priamo v regiónoch či elektronické konzultácie. Projekt bol úspešný hlavne vďaka kvalitnej partnerskej spolupráci MVO s Ministerstvom pre miestny rozvoj ČR, ktoré poskytlo dostatočný čas na zapojenie verejnosti do prípravy dokumentov a pravidelne informovalo verejnosť a sprístupňovalo pripravované dokumenty. Participatívnym spôsobom bolo spracované aj posúdenie vplyvu NSRR na životné prostredie.

Pripomienkovanie materiálov

1. Bez ohľadu na to, či ide o oficiálne medzirezortné pripomienkové konanie alebo neoficiálny priestor na diskusiu o určitom dokumente, na pripomienkovanie by mal byť vyhradený dostatočný priestor. Na pripomienkovanie zásadných a rozsiahlych dokumentov nie je dostatočná 10-dňová lehota určená v bežnom pripomienkovom konaní.
2. Informácie o medzirezortnom pripomienkovom konaní by mali byť čo najdostupnejšie. Okrem zverejnenia na portáli právnych predpisov by malo byť upozornenie o termíne na zaslanie pripomienok k dôležitým dokumentom týkajúcim sa programovania aj na webe ministerstiev či NSRR.

3. Implementácia, monitorovanie a hodnotenie NSRR a operačných programov

MVO svojou účasťou v implementácii a monitorovaní programov plnia dôležitú úlohu – zvyšujú mieru verejnej kontroly nad rozdeľovaním tohto veľkého balíka verejných financií. Na Slovensku je ich účasť na monitorovaní a hodnotení fondov EÚ zredukovaná takmer výlučne na účasť v monitorovacích výboroch. Pre transparentnosť implementácie ŠF a KF sú však nutné aj iné formy verejnej kontroly. Dôležitým faktorom je preto možnosť verejnosti získať podrobné informácie o tom, akým spôsobom boli fondy použité.

3.1. Dostupnosť informácií o implementácii fondov

Aby bola možná efektívna verejná kontrola, musia mať občania prístup k podrobným informáciám o procese implementácie fondov a účele, na ktorý boli prostriedky z fondov použité⁵. Úroveň zverejňovania informácií na webe sa v posledných rokoch zlepšuje – v porovnaní s programovacím obdobím 2004-2006 nie je napríklad problém získať úplné informácie o vyhlásených výzvach. Na webe však stále chýbajú úplné informácie napr. o práci monitorovacích výborov, o externých hodnotiteľoch projektov či o uplatňovaní pravidiel zákazu konfliktu záujmov.

Pre kontrolu toho, akým spôsobom sa používajú fondy EÚ je nutné mať informácie o schválených projektoch, ich cieľoch, aktivitách a rozpočte. K takýmto informáciám sa väčšinu programovacieho obdobia 2007-2013 bolo možné dostať len prostredníctvom žiadosti o informácie podľa zákona č. 211/2000 o slobodnom prístupe k informáciám. V praxi ale poskytovanie informácií nie je bezproblémové. Štátne orgány informácie o schválených projektoch v niektorých prípadoch odmietajú sprístupniť – odmietnutie často odôvodňujú ochranou duševného vlastníctva či tým, že informácie nemajú v štruktúre, v akej ich žiadateľ požaduje.

Prístup k informáciám o využívaní financií z fondov EÚ sa podstatne zlepšil v rokoch 2010 a 2011. V snahe zvýšiť transparentnosť využívania verejných financií bola v roku 2010 uzákonená povinnosť verejných inštitúcií zverejňovať všetky zmluvy, ktoré sa týkajú verejných obstarávaní. To výrazne zlepšilo aj dostupnosť informácií, ktoré sa týkajú využívania fondov EÚ. Umožňuje to občanom nájsť si na webe presné informácie o tom, koľko financií a za akých podmienok sa využíva napr. na služby v rámci technickej pomoci.

V januári 2011 vznikol Centrálny register zmlúv, v ktorom sú povinne zverejňované všetky zmluvy týkajúce sa využívania verejných financií, vrátane fondov EÚ. Účinnosť zmlúv je podmienená ich zverejnením v Centrálnom registri zmlúv. Povinnosť zverejňovať zmluvy sa už teda neviaže len na verejné obstarávanie, ale napríklad aj na zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku (NFP). Prílohou zmluvy o poskytnutí NFP je tzv. Predmet podpory, v ktorom možno nájsť informácie o cieľoch projektu, aktivitách, merateľných ukazovateľoch výsledku a dopadu projektu a rozpočte projektu.

V porovnaní s úrovňou zverejňovania informácií o podporených projektoch do r. 2010, kedy väčšina riadiacich orgánov zverejňovala na webe len názov projektu, žiadateľa a výšku finančného príspevku, teda nastal pozitívny posun. K tomu, aby mohla verejnosť posúdiť kvalitu schválených projektov, chýbajú stále niektoré podrobnejšie informácie o projektoch, predovšetkým stručný opis projektu, ktorý je súčasťou žiadosti o NFP, popis aktivít, výstupov a výsledkov projektu a podrobný rozpočet.

⁵ Zverejňovaniu informácií o čerpaní fondov EÚ sa podrobne venujeme v publikácii „[Správa o dodržiavaní opatrení proti netransparentnosti, zneužívaniu a konfliktu záujmov v rokoch 2009 a 2010](#)“ (Priatelía Zeme-CEPA, december 2010).

3.2. Monitorovacie výbory

Úlohou monitorovacích výborov (MV) je vyhodnocovať pokrok v implementácii NSRR a jednotlivých OP, kontrolovať ich riadenie a sledovať kvalitu a efektívnosť využívania financií zo ŠF a KF. V programovacom období 2007-2013 monitoruje realizáciu programov spadajúcich pod NSRR 10 MV – Národný monitorovací výbor pre NSRR a monitorovacie výbory pre jednotlivé OP⁶. MV sú zriadené aj pre niektoré programy, ktoré nespádajú pod NSRR, napr. Program rozvoja vidieka.

Povinnosť uplatňovať princíp partnerstva v práci MV upravuje nielen európska legislatíva, ale aj Nariadenia vlády SR č. 449/2007. RO sú teda povinné zabezpečiť účasť MVO v monitorovacích výboroch. Otázna je však efektívnosť pôsobenia MVO v MV. Vo väčšine monitorovacích výborov zastupujú MVO 1-2 členovia MV. Výraznú prevahu majú predstavitelia štátnej správy - vo všetkých MV s výnimkou Národného MV pre NSRR a MV pre OP V je ich zastúpenie viac ako 50%. Pomerne dobré zastúpenie majú samosprávy (12,5 – 34,5%), ostatní partneri (MVO, súkromný sektor, odborové a zamestnávateľské organizácie, vedecké inštitúcie atď.) majú v MV zastúpenie 10,3 – 28,9%. Takéto zastúpenie neumožňuje partnerom efektívne presadzovať svoje návrhy a požiadavky.

Na začiatku programovacieho obdobia pripravila Rada vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie v spolupráci s národnými platformami MVO návrh nominácie zástupcov MVO do MV a prostredníctvom podpredsedu vlády SR pre ľudské práva a národnostné menšiny ich predložila riadiacim orgánom. Hoci väčšina RO návrh rešpektovala, niektoré OP nominácie nerešpektovali – napr. RO OP ZaSI nominácie pripravené a odobrené národnými platformami odignoroval a do MV dosadil nominantov ministerky práce, sociálnych vecí a rodiny.

Efektívnosť práce MVO v MV výrazne ovplyvňuje ich prístup k informáciám. Podľa skúseností zástupcov MVO dostávajú členovia MV materiály často neskoro, čo im znemožňuje sa na zasadanie výboru kvalitne pripraviť. Nemajú tiež prístup ku všetkým dokumentom, ktoré pre zabezpečenie efektívnej kontroly potrebujú. Ukazuje to prípad OP TP, kde zástupcovi MVO odmietli dať bližšie informácie o výberovom konaní na obstaranie služieb. Práve toto výberové konanie spôsobilo škandál známy ako „Nástenkový tender“⁷. Pomerne často je problémom spracovanie zápisov zo zasadnutí MV. Zástupcovia MVO sa viackrát stretli s tým, že ich návrhy či pripomienky neboli v zápise napriek tomu, že o to vyslovene požiadali.

Ak má byť účasť MVO na práci monitorovacích výborov kvalitná a efektívna, musia na ňu vyčleniť pomerne veľké kapacity. Na rozdiel od zástupcov štátnej správy, ktorí sa MV zúčastňujú vo svojom pracovnom čase a ich zamestnávateľ má zdroje na pokrytie napr. ich cestovných nákladov, financie na prácu zástupcov MVO zabezpečené nie sú. MVO preto musia financovať náklady, napr. cestovné náklady a odmeny zástupcov MVO z vlastných zdrojov. Hoci MVO už v priebehu programovacieho procesu žiadali, aby bola ich účasť na monitorovaní fondov financovaná z OP TP, doteraz sa to nepodarilo presadiť.

3.3. Verejná kontrola pri hodnotení a výbere projektov

Hodnotenia a výber projektov je fázou implementácie fondov, v ktorej je veľmi vysoké riziko konfliktu záujmov a korupčného správania. To výrazne oslabuje efektívnosť využívania verejných zdrojov. Preto je potrebné práve posilňovať v týchto procesoch možnosti verejnej kontroly. Tie sú v súčasnosti veľmi slabé – informácie o hodnotiteľoch či výberových komisiách nie sú dostupné na webe a podrobné informácie o hodnotení projektov, napr. hodnotiace hárky jednotlivých projektov je

⁶ Pre OP IS, OP KaHR a OP VaV je zriadený spoločný MV pre Vedomostnú ekonomiku.

⁷ Prípadová štúdia k prípadu je spracovaná v publikácii „[Správa o dodržiavaní opatrení proti netransparentnosti, zneužívaniu a konfliktu záujmov v rokoch 2009 a 2010](#)“ (Priatelja Zeme-CEPA, december 2010).

problém získať aj na základe žiadosti o informácie. MVO vo väčšine programov prakticky nemajú možnosť kontrolovať priebeh hodnotenia a výberu projektov.

Príkladom dobrej praxe je iniciatíva vedenia OP ZaSI, ktoré sa snaží zvýšiť transparentnosť výberu projektov tým, že zástupcov MVO zapája do procesu ako pozorovateľov. V minulosti sa v OP ZaSI vyskytli prípady, keď sa pri hodnotení projektov pravidelne opakovali rovnakí hodnotitelia a priradzovanie projektov hodnotiteľom nebolo dostatočne kontrolované. Dnes sa hodnotitelia vyberajú zlosovaním, pozorovatelia z MVO majú pritom možnosť kontrolovať celý proces, čo zaručuje, že hodnotitelia projektov nie sú vyberaní účelovo. Zástupcov MVO pozýva RO ako pozorovateľov aj na zasadania výberovej komisie. Je to istá záruka, že výber projektov bude objektívny a znižuje to priestor pre osobné intervencie v prospech konkrétnych projektov.

3.4. Hodnotenie NSRR a operačných programov

Hoci legislatíva EÚ odporúča uplatňovať princíp partnerstva v celom procese od programovania až po hodnotenie programov, na Slovensku prakticky neexistuje mechanizmus, ktorý by zabezpečoval zapojenie partnerov do hodnotenia. Členmi Centrálného výboru pre hodnotenie NSRR sú výhradne zástupcovia štátnych inštitúcií, pravidelné hodnotenia OP vypracovávajú väčšinou externí dodávatelia a partneri doň nemajú možnosť vstupovať. Ich účasť by pritom mohla výrazne prispieť k efektívnejšiemu riadeniu NSRR a OP, k zlepšeniu podmienok pre žiadateľov a tým aj k zlepšeniu čerpania fondov.

3.5. Odporúčania

Monitorovacie výbory

1. Percentuálne zastúpenie sektorov (štátna správa, samospráva a partneri) v monitorovacích výboroch by malo byť pomerné, bez prevahy štátnej správy.
2. Riadiace orgány by mali rešpektovať nominácie partnerov. Zástupcov MVO by mali do MV nominovať platformy MVO, nie štátni úradníci.
3. Členovia MV by mali dostávať materiály a podklady k zasadaniam a rozhodnutiam MV v dostatočnom predstihu. Na požiadanie by mali dostať bližšie informácie či dokumenty, aj keď nie sú bežne dostupné verejnosti.
4. Zápisy zo zasadaní MV by mali byť spracované kvalitne a zohľadňovať požiadavky členov MV na zaznamenanie konkrétnych vyjadrení a pripomienok. Členovia MV by mali mať možnosť sa k zápisu vyjadriť a ich pripomienky a doplnenia by mali do zápisu zapracované.
5. Podrobné informácie o práci MV, vrátane presného zoznamu členov MV a úplných zápisov zo zasadaní by mali byť zverejnené na webe NSRR a OP.

Riadenia programov, hodnotenie a výber projektov

1. Je potrebné zabezpečiť lepšiu verejnú kontrolu procesu hodnotenia a výberu projektov, napr. prizývaním pozorovateľov zastupujúcich občiansky sektor.
2. Partneri vrátane MVO by mali mať širšie možnosti zúčastňovať sa aj hodnotenia programov. Mechanizmus, ktorý by im umožnil vyjadriť sa k pokroku v programoch a k ich riadeniu by prispel k efektívnejšiemu využívaniu fondov a prehľadnejšiemu a kvalitnejšiemu systému riadenia.

Príklad zo zahraničia: Elektronické konzultácie k vyhlasovaným výzvam v Maďarsku

Maďarská Národná rozvojová agentúra zriadila webovú stránku www.nfu.hu, na ktorej o d roku 2007 zverejňuje všetky výzvy na predkladanie žiadostí. Občania tak tu majú možnosť pripomienkovať výzvy ešte pred ich vyhlásením – ku každej výzve je zverejnený kontaktný e-mail, na ktorý je možné zasielať pripomienky. Po ich vyhodnotení sa na webe sprístupní dokument so všetkými zaslanými pripomienkami a reakciami na ne. Hoci by sa mohlo očakávať, že to bude znamenať neúnosné množstvo pripomienok, v praxi počet pripomienok nebol veľmi vysoký, k čomu prispel veľký počet výziev a limitované kapacity občanov a MVO.

V roku 2007 Národná rozvojová agentúra zrekonštruovala svoju webovú stránku a vytvorila registračný systém pre subjekty, ktoré sa zaujímajú o témy týkajúce sa fondov EÚ. Registrácia je prístupná každému a nepožaduje o zaregistrovaných osobách podrobné informácie. Občania, ktorí sa zaregistrujú, dostávajú pravidelne informácie o tom, aké dokumenty súvisiace s fondmi EÚ sú v pripomienkovom konaní. Hoci pripomienkové konania boli zverejnené na webe aj predtým, stránka uľahčuje prístup a zlepšuje informovanosť občanov. V roku 2008 sa registračný systém rozšíril o možnosť pripomienkovať dokumenty priamo cez webovú stránku. Zaregistrovaní občania mohli priamo na webe označiť, ktorú časť dokumentu komentujú (aj keď to zároveň znemožnilo podávať všeobecné pripomienky reagujúce na dokument ako celok).

4. Záver

Hoci princíp partnerstva vychádza zo zásad a nariadení EÚ, nemal by byť pre členské štáty len formálnou povinnosťou. Jeho kvalitné uplatňovanie môže mať veľký pozitívny vplyv nielen na transparentnosť riadenia fondov EÚ. Samosprávy, MVO, podniky, odborové organizácie či vedecké inštitúcie dokážu do riadenia fondov vnášať svoje skúsenosti z praxe a tlmočiť štátnym orgánom potreby a požiadavky regiónov, súkromného sektoru či marginalizovaných skupín obyvateľov.

V publikácii sme zhrnuli skúsenosti mimovládnych organizácií zo spolupráce v jednotlivých fázach riadenia fondov EÚ. Venovali sme sa predovšetkým oblastiam, v ktorých MVO identifikovali problémy alebo prekážky, ktoré im v minulosti bránili efektívne sa zapájať do riadenia fondov. K zisteným problémom sme sformulovali konkrétne odporúčania, ktoré by mohli situáciu v budúcnosti zlepšiť.

Hoci sme sa v správe venovali konkrétnym a praktickým problémom, s ktorými sa na Slovensku pri uplatňovaní princípu partnerstva stretávame, uvedomujeme si, že najvýraznejšie ale partnerskú spoluprácu ovplyvňuje prístup partnerov. Pre naozaj kvalitné a efektívne uplatňovanie princípu partnerstva je preto najdôležitejšia ochota štátnych inštitúcií a partnerov prekračovať hranice formálnych vzťahov, ich otvorenosť a snaha spolupracovať a dosiahnuť čo najefektívnejšie využívanie fondov EÚ, ktoré prispeje k rozvoju regiónov a k zvyšovaniu kvality života obyvateľov Slovenska.

5. Použité materiály

Partnership in the 2000-2006 programming period. Analysis of the implementation of the partnership principle. Discussion Paper of DG Regio, Európska komisia, 2005

The Thematic Evaluation of the Partnership Principle. Final Synthesis Report. The Tavistock Institute, 1999

NARIADENIE RADY (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1260/1999

Aktualizácia záverov a odporúčaní vyplývajúcich z dotazníka „Právna ochrana pred netransparentnosťou, zneužívaním a konfliktom záujmov vo vzťahu k rozhodovaniu o využívaní fondov EÚ v SR“ pre programové obdobie 2007 – 2013 (Uznesenie vlády SR č. 449/2007)

Structural funds and partnership. An analysis of the partnership of public administration with non-governmental non-profit organizations in Central and Eastern Europe. Centrum pro komunitní práci, 2009

Príloha 1: Prehľad účasti MVO na medzirezortných pripomienkových konaniach k významným materiálom pre programovacie obdobie 2007-13

Materiál (skrátенý názov)	Dátum schválenia vládou	Dátum začatia MPK	Trvanie MPK	MVO podávajúca pripomienky	Akceptácia pripomienok podaných MVO ⁸							
					Celkom	z toho Z	A	z toho Z	Č	z toho Z	N	z toho Z
Návrh strategického cieľa a priorít SR prepojených na KP EÚ pre budúce programovacie obdobie 2007-2013	29.6.2005	VI.05	skrátенé (presne neuvedené)	Vidiecky parlament	6	0	1	0	1	0	4	0
				Nezávislý monitorovací tím MVO pre fondy EÚ	3	0	0	0	0	0	3	0
Návrh NSRR 2007 – 2013 (1. verzia)	19.10.2005	12.9.2005	10 pracovných dní	CEPA	3	3	0	0	0	0	3	3
				Vidiecky parlament	8	0	0	0	0	0	8	0
Správa o stave prác na vypracovaní NSRR (15. 12. 2005)	11.1.2006	XII.05	skrátенé (presne neuvedené)	Juraj Zamkovský (zástupca Priateľov Zeme-CEPA)	6	4	0	0	0	0	6	4
NSRR SR 2007 – 2013	26.4.2006	16.2.2006	10 pracovných dní	Národná rada občanov so zdravotným postihnutím v SR	8	2	4	2	4	0	0	0
				Vidiecky parlament	20	20	3	3	5	5	12	12
				Daphne - Inštitút aplikovanej ekológie	5	0	0	0	2	0	3	0
				Priatelia Zeme-CEPA	8	1	1	0	1	1	6	0
NSRR SR 2007 – 2013	17.5.2006				MPK sa neuskutočnilo							

⁸ Z = zásadné; A = akceptované; Č = čiastočne akceptované; N = neakceptované

Materiál (skrátенý názov)	Dátum schválenia vládou	Dátum začatia MPK	Trvanie MPK	MVO podávajúca pripomienky	Akceptácia pripomienok podaných MVO							
					Celkom	z toho Z	A	z toho Z	Č	z toho Z	N	z toho Z
Návrh aktualizácie NSRR SR na roky 2007 – 2013	8.10.2006	23.8.2006	5 pracovných dní	Centrum komunitného rozvoja	1	0	0	0	0	0	1	0
				Priatel'ia Zeme-CEPA	5	0	1	0	2	0	2	0
NSRR SR 2007 – 2013	6.12.2006	3.11.2006	10 pracovných dní	neuvedené	15	13	2	1	8	7	3	3
				Národná rada občanov so zdravotným postihnutím v SR	8	0	5	0	1	0	1	0
				Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť	5	0	0	0	1	0	4	0
OP IS	6.12.2006	XI.06	5 pracovných dní	Národná rada občanov so zdravotným postihnutím v SR	6	0	4	0	1	0	1	0
OP KaHR	6.12.2006	XI.06	skrátенé (presne neuvedené)	Priatel'ia Zeme-CEPA	1	0	0	0	0	0	1	0
OP VaV	6.12.2006	XI.06	10 pracovných dní		bez pripomienok							
OP Z	6.12.2006	XI.06	skrátенé (presne neuvedené)	Národná rada občanov so zdravotným postihnutím v SR	2	0	0	0	0	0	2	2
				Asociácia organizácií zdravotne postihnutých občanov SR	5	0	1	0	0	0	3	0
OP V	6.12.2006	6.11.2006	10 pracovných dní		bez pripomienok							
OP D	6.12.2006	9.11.2006	5 pracovných dní	Národná rada občanov so zdravotným postihnutím v SR	2	0	1	0	1	0	0	0
				neuvedené	2	2	0	0	2	2	0	0

Materiál (skrátенý názov)	Dátum schválenia vládou	Dátum začatia MPK	Trvanie MPK	MVO podávajúca pripomienky	Akceptácia pripomienok podaných MVO							
					Celkom	z toho Z	A	z toho Z	Č	z toho Z	N	z toho Z
OP TP	6.12.2006	15.11.2006	5 pracovných dní	Priatel'ia Zeme-CEPA	3	1	1	0	0	0	2	1
				Národná rada občanov so zdravotným postihnutím v SR	3	0	1	0	2	0	0	0
OP ŽP	6.12.2006	20.11.2006	5 pracovných dní	Priatel'ia Zeme-CEPA	9	9	1	1	3	3	5	5
				Daphne – Inštitút aplikovanej ekológie	vo vyhodnotení MPK neuvedené							
				Slovenská ornitologická spoločnosť/BirdLife Slovensko	vo vyhodnotení MPK neuvedené							
OP BK	6.12.2006	20.11.2006	5 pracovných dní	SPOLOČNOSŤ PRE TRVALO UDRŽATEĽNÝ ŽIVOT V SR	7	7	2	2	0	0	5	5
ROP	6.12.2006	20.11.2006	5 pracovných dní	Nadácia J. Murgaša	3	0	0	0	0	0	3	0
				Viediecky parlament	7	3	0	0	1	0	6	3
OP ZaSI	6.12.2006	21.11.2006	5 pracovných dní	Národná rada občanov so zdravotným postihnutím v SR	5	3	3	1	1	1	1	1

Trvanie MPK			Akceptácia pripomienok	Celkom	z toho Z	A	z toho Z	Č	z toho Z	N	z toho Z
Celkový počet MPK				147	68	31	10	36	19	80	39
						Akceptovaných		Čiastočne akceptovaných		Neakceptovaných	
Skrátené MPK	12	71%	Percentuálna akceptácia pripomienok			21%		24%		54%	
Bežné MPK	5	29%	Percentuálna akceptácia zásadných pripomienok			15%		28%		57%	

Príloha 2: Členstvo MVO v pracovných skupinách na prípravu OP

Operačný program	Názov pracovnej skupiny	MVO zastúpená v pracovnej skupine	Počet členov skupiny	Počet zástupcov MVO	Percentuálne zastúpenie MVO
OP ŽP	Partnerstvo pre OP ŽP	Priatelía Zeme-CEPA	21	1	4,8%
OP BK	Pracovná skupina na prípravu OP BK	Spoločnosť pre trvalo udržateľný život v SR	18	1	5,6%
OP D	Pracovná skupina pre vypracovanie OP D	Priatelía Zeme-CEPA	34	2	5,9%
OP IS	Partnerstvo pre OP IS	Občianske združenie Lučenčania	33	1	3,0%
OP KaHR	neuvádza vznik pracovnej skupiny, odvoláva sa na zabezpečenie účasti partnerov prostredníctvom Expertnej skupiny Partnerstvo pre Národný rámec				
OP TP	neuvádza vznik pracovnej skupiny, účasť partnerov bola podľa materiálu zabezpečená pripomienkovým konaním				
OP VaV	Pracovná skupina pre prípravu OP VaV	Slovenská akademická informačná agentúra, n.o.	28	1	3,6%
OP V	Pracovná skupina pre OPV	Rada mládeže Slovenska, Vzdelávacia nadácia Jana Husa	65	2	3,1%
OP ZaSI	Pracovná skupina pre OP ZaSI, Rada pre partnerstvo pre OP ZaSI	OP neuvádza zoznam členov pracovných skupín			
OP Z	Pracovná skupina pre OP Z	Asociácia na ochranu práv pacientov SR, Asociácia organizácií zdravotne postihnutých občanov SR	25	2	8,0%
ROP	Pracovná skupina na prípravu ROP	Vidiecky parlament	27	1	3,7%

Príloha 3: Zastúpenie sektorov a účasť MVO v monitorovacích výboroch

Monitorovací výbor	Celkový počet členov / percentálne zastúpenie sektorov ⁹	Počet členov za MVO / percentuálne zastúpenie MVO	Členovia MV za MVO
Národný MV pre NSRR	45 členov ŠS: 48,9%, MS: 22,2%, P: 28,9%	2 členky 4,4%	Andrea Verešpejová (Viediecky parlament) Miroslav Mojžiš (Ekofórum)
MV pre OP BK	24 členov ŠS: 75%, MS: 12,5%, P: 12,5%	1 členka 4,2%	Elena Pätoprstá (Ekofórum)
MV pre OP D	24 členov ŠS: 70,8%, MS: 12,5%, P: 16,7%	1 člen 4,2%	Miroslav Mojžiš (Priatel'ia Zeme-CEPA)
MV pre vedomostnú ekonomiku	44 členov ŠS: 54,5%, MS: 20,5%, P: 27,3%	0 členov ¹⁰ 0%	-
MV pre OP TP	13 členov ŠS: 76,9%, MS: 15,4%, P: 7,7%	1 člen 7,7%	Ivan Kuhn (Konzervatívny inštitút M.R. Štefánika)
MV pre OP V	32 členov ŠS: 40,6%, MS: 31,3%, P: 28,1%	2 členovia 6,3%	Ján Huraj (Rada vlády pre mimovládne neziskové organizácie) Ján Gombala (Rada mládeže Slovenska)
MV pre OP ZaSI	30 členov ŠS: 56,7%, MS: 30%, P: 16,7%	2 členovia 6,7%	Eva Somorová (Únia žien Slovenska) Zdenko Michalides (Fórum riaditeľov detských domovov)
MV pre OP Z	26 členov ŠS: 57,7%, MS: 30,8%, P: 11,5%	1 členka 3,8%	Anna Reháková (Rada vlády pre mimovládne neziskové organizácie)
MV pre OP ŽP	29 členov ŠS: 55,2%, MS: 34,5%, P: 10,3%	1 člen 3,4%	Roman Havlíček (Priatel'ia Zeme-CEPA)
MV pre ROP	39 členov ŠS: 64,1%, MS: 25,6%, P: 10,3%	4 členovia 10,3%	Peter Rusnák (Viediecky parlament) Jaroslava Kapšová (VIPA) Ladislav Fízik (Parlament Rómov) Miroslav Didiáš (Parlament Rómov)

⁹ ŠS = štátna správa, MS = miestne samosprávy, P = partneri (sociálni a ekonomickí partneri, MVO, vedecké inštitúcie atď.)

¹⁰ Členmi MV pre vedomostnú ekonomiku sú síce 3 organizácie, ktoré sú svojou právnou formou MVO. Podľa svojich cieľov, aktivít a členstva je však zrejmé, že nezastupujú občiansky, ale súkromný sektor.