

EURO**SKOP.CZ**

EURO**FON**
800 200 200

EURO**CENTRA**



Centrum pro komunitní práci střední Čechy

PARTNERSTVÍ PRO STRUKTURÁLNÍ FONDY

Analýza partnerství mezi veřejnou správou a nevládními neziskovými organizacemi v zemích střední a východní Evropy



Projekt byl podpořen odborem informování
o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky.



» Obsah «

Úvodní slovo	5
Metodika	6
Seznam zkratk	7
1. Úvod	8
2. Partnerství při přípravě programových dokumentů na období 2007 – 2013	10
2.1. Neziskový sektor	10
2.2. Specifika zapojování NNO do partnerství s veřejnou správou	11
2.3. Dostupnost informací	11
2.4. Náročné procesy přípravy programových dokumentů	12
2.5. Chybějící plán pro zapojení partnerů při programování	13
2.6. Přímá účast neziskových organizací na přípravě dokumentů	14
2.7. Problémy neziskových organizací při účasti na přípravě programových dokumentů	20
3. Zapojení NNO při implementaci operačních programů v období 2007 – 2013	21
3.1. Monitorovací výbory operačních programů	22
3.2. Zástupci NNO v monitorovacích výborech	23
4. Úzká místa při zapojování NNO do přípravy, monitoringu a implementace programových dokumentů	24
5. Neziskové organizace jako realizátoři projektů	25
5.1. Úzká místa při realizaci projektů	25
a) Systém plateb z evropských fondů	25
b) Byrokracie a administrativa	26
c) Udržitelnost výstupů	27
d) Technická pomoc	27
5.2. Příklady řešení problémů NNO v zemích střední a východní Evropy	28
a) Budování kapacit	28
b) Systém plateb z evropských fondů	29
c) Překlenovací pomoc	30
d) Globální granty	30
e) Snižování administrativní zátěže	32
6. Příklady dobré praxe	32
6.1. Podpora vytváření partnerství	32
6.2. Partnerství ve venkovském prostoru	35
6.3. Projekty sociální ekonomie	37
7. NNO v procesu evaluace operačních programů	40
8. Důvody k posílení partnerství neziskových organizací a veřejné správy	42
9. Použitá literatura	43
10. Základní informace o SFteamu	44
11. Základní informace o CpKP	46

» Úvodní slovo «

Tato publikace vychází zejména z poznatků neziskových organizací v zemích střední a východní Evropy. Byla připravena s cílem zjistit, jak jsou neziskové organizace v zemích střední a východní Evropy zapojeny do procesů přípravy a implementace operačních programů a využívání strukturálních fondů EU. Této problematice se dlouhodobě věnuje SFteam (Sustainable Future Team). SFteam je síť neziskových organizací z Nizozemí, Maďarska, České republiky, Slovenska, Bulharska, Rumunska a Litvy. Tímto bych našim partnerům také chtěla poděkovat za podklady ke zpracování publikace.

Posláním SF týmu je podpora procesů, které vedou k využití prostředků ze strukturálních fondů způsobem zajišťujícím udržitelný rozvoj. Jsme přesvědčeni o tom, že zapojení neziskových organizací do rozhodování a partnerství je podstatnou součástí takových procesů.

Víme však, že v našich zemích má partnerství mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem v oblasti strukturálních fondů jen krátkou historii a slabou politickou podporu. Zajímá nás, zda se v některých zemích střední a východní Evropy objevují významné pozitivní aktivity v tomto směru, jak jsou partnerství vytvářena a jakou pozici v nich má neziskový sektor. Získané poznatky chceme uplatnit v jednáních, která by vedla ke posílení principu partnerství ve střední a východní Evropě.

V Praze dne 23. prosince 2008

Mgr. Pavla Oriniaková, PhD.

Centrum pro komunitní práci střední Čechy

Koordinátorka spolupráce v SF teamu za Českou republiku

» Metodika «

Průzkumu se věnovaly partnerské organizace SF týmu v zemích střední a východní Evropy – v Maďarsku, České republice, Bulharsku, Rumunsku a na Slovensku.

V první etapě jsme zpracovali metodické postupy, které jsme ve všech zemích používali. Připravili jsme metodické listy a dotazníky pro sběr dat. Dotazníky byly dvojího typu – byly zacíleny na neziskové organizace a na zástupce neziskových organizací v monitorovacích výborech operačních programů. Dále byl vytvořen dotazník a dopis pro zástupce řídicích orgánů. Byly připraveny otázky pro desk research. Desk research provedli partneři ze všech zemí. Partneři ze všech zemí rozeslali dotazník v každé zemi cca 300 neziskovým organizacím, deseti zástupcům řídicích orgánů a deseti zástupcům NNO v monitorovacích výborech. Návratnost dotazníků byla velmi nízká, představovala jen 10%. Výsledky zjišťování a dotazníků jsme zpracovali a využili pro tvorbu závěrů a pro ilustraci dobrých a špatných případů.

» Seznam zkratek «

EK	Evropská komise
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MV	Ministerstvo vnitra
NNO	Nestátní neziskové organizace
NRP	Národní rozvojový plán
NSRR	Národní strategický referenční rámec
OP	Operační program
SROP	Společný regionální operační program

1. Úvod

Požadavek na uplatňování partnerství při vytváření politik pramení z několika zdrojů. Jedním z nich je reforma evropské správy, která je již 8 let prioritou Evropské komise⁵. Evropská komise zavázala EU k užší spolupráci s regionálními a místními správními orgány, a kromě těchto formálních struktur také s širší občanskou společností. Tato spolupráce by neměla být jednostranná a neměla spočívat by v tom, že by byl se zúčastněnými stranami navázán kontakt pouze za účelem provádění evropských politik, o kterých již bylo rozhodnuto.

V oblasti kohezní (dříve tzv. strukturální) politiky proto vznikl sdílený systém řízení na evropské, vnitrostátní, regionální a místní úrovni, tzn. systém víceúrovňové správy, který je však v jednotlivých členských státech i v regionech jednotlivých členských států různý. Národní vlády a aktéři na regionální či místní úrovni se rozhodování účastní různou měrou a s různými pravomocemi.

Ačkoli se zásada partnerství prosazuje ve strukturální politice a v politice soudržnosti již od konce 80. let, v zemích střední a východní Evropy je tento princip stále novinkou. Partnerství se začalo uplatňovat nejdříve v projektech financovaných z předvstupních fondů EU, zejména z fondů Phare a Sapard, téměř o 15 let později než v původních zemích EU.

Při přípravě strategických rozvojových dokumentů pro zavádění evropské strukturální politiky se však začal zohledňovat princip partnerství poprvé až při přípravě na období 2004-2006². Strategické rozvojové dokumenty vznikající v partnerství více sektorů byly v té době zcela novým přístupem k plánování rozvoje v zemích střední a východní Evropy.

V programovacím období 2004-2006 byl v zemích střední a východní Evropy princip partnerství prosazován následně i při realizaci projektů. Projekty, na kterých se podílelo více partnerů, byly například zvýhodňovány při hodnocení a výběru. Bylo to období, kdy se partneři museli naučit společně projekty připravovat, řešit, komunikovat spolu a spoléhat jeden na druhého a to

¹ Viz Bílá kniha Evropské komise o evropské správě věcí veřejných, 2001.

² V roce 2004 vstoupily první státy střední a východní Evropy do EU.

navíc ke zcela nově získávaným dovednostem projektového řízení a monitoringu. Vznikaly i první chyby a nedorozumění.

Se získanými zkušenostmi vstupovaly státy střední a východní Evropy do přípravy programových dokumentů pro období 2007 - 2013. Úsilí o lepší partnerství se stále vyvíjí i v současném programovém období 2007 - 2013 v oblasti politiky soudržnosti EU (kohezní politice). Strategické obecné zásady Společenství pro soudržnost³ rozeznávají důležitost zapojení regionálních a místních veřejné správy a jejich partnerů v území, a to zejména v oblastech, kde je nezbytné jejich sblížení, jako například inovace, zaměstnanost, lidské zdroje a sociální integrace, podpora malých a středních podniků a územní soudržnost.

Zásada partnerství se stala jedním z klíčových principů politiky soudržnosti EU. Podle ní se partneři podílejí na tvorbě, provádění, sledování a hodnocení politiky soudržnosti na více úrovních (regionální, vnitrostátní a nadnárodní) a za účasti více aktérů (místních/regionálních orgánů, soukromých organizací a organizací občanské společnosti). Při sestavování finančního a operačního rámce pro regionální politiku na období 2007–2013 získala zásada partnerství opět na důležitosti a také nyní začleňuje organizace občanské společnosti, ekologické partnery, nevládní organizace a orgány odpovědné za podporu rovnoprávnosti mezi ženami a muži⁴.

³ Rozhodnutí Rady o strategických obecných zásadách Společenství pro soudržnost č. 2006/702/ES.

⁴ Viz článek 11 Obecného nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.



2. Partnerství při přípravě programových dokumentů na období 2007 - 2013

Hodnotili jsme partnerské přístupy, založené na spolupráce mezi veřejnou správou a nestátními neziskovými organizacemi ve vybraných zemích střední a východní Evropy – Česká republika, Slovensko, Maďarsko, Bulharsko, Polsko a Rumunsko.

2.1. Neziskový sektor

Neziskový sektor, tvořený nestátními neziskovými organizacemi (dále NNO), je ze své povahy roztržštěný a obtížně organizovatelný. Tato živelnost je spojená s dalšími charakteristikami neziskového sektoru, kterými jsou akceschopnost, výkonnost či flexibilita, a je silnou stránkou neziskového sektoru při naplňování jeho poslání. V době zpracování programových dokumentů nebylo vyjasněno, které typy organizací lze považovat za nestátní neziskové organizace (občanského typu), respektive které organizace mohou být považovány zpracovateli (odpovědnými ministerstvy) za relevantní partnery z neziskového sektoru v dané oblasti nebo oboru.

Zkušenosti z České republiky:

Pro účely některých operačních programů pojem „nezisková organizace“ vymezila Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (RV NNO). Definice se zaměřuje v podstatě pouze na občanská sdružení, nadace, nadační fondy, o. p. s. a církevní právnické osoby. Je otázkou, zda takto právně puristický přístup je na místě použít v případě poměrně dynamického procesu, jakým je zpracování programových dokumentů, kde je vyžadována především kvalitní debata s relevantními partnery⁵.

⁵ Cituji z analýzy, zpracované v rámci projektu „Návrh systému zapojení veřejnosti do přípravy programových dokumentů na období 2007-2013“ pro Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, odbor Rámce podpory Společenství, Staroměstské nám. 6, 110 00 Praha.

2.2. Specifika zapojování NNO do partnerství s veřejnou správou

Při zapojování NNO je třeba rozlišovat, kdy vystupují zástupci NNO za sebe (za své organizace) a kdy tlumočí širší názor v rámci neziskového sektoru. Je na straně neziskového sektoru, aby si dokázal vytvořit vnitřní mechanismy pro výběr důvěryhodných a respektovaných osob, které mohou zastupovat jeho zájmy v různých pracovních či politických orgánech sestavovaných na principu partnerství. Tito lidé by měli být odpovědní za šíření informací uvnitř neziskového sektoru a vytváření stanovisek v širší debatě. Ze strany veřejné správy je pak důležité podporovat transparentnost a kooperaci uvnitř neziskového sektoru tak, aby tyto vnitřní mechanismy byly skutečně nastoleny.

Zkušenosti z Bulharska:

Byl vytvořen on-line volební systém pro transparentní volbu zástupců NNO do oficiálních struktur.

Zkušenosti z České republiky:

Zástupci NNO byla vybrána prostřednictvím regionálních konferencí či ad hoc sítí nebo asociací organizací (v případě existence asociace v tom kterém oboru nebo regionu), případně byli nominováni na návrh Rady vlády pro nestátní neziskové organizace.

Zkušenosti z Rumunska:

Při volbě zástupce NNO do struktur, které připravovaly programové dokumenty, byly vždy svolány konference, které transparentně volily své zástupce.



2.3. Dostupnost informací

Informace o přípravě Národních strategických referenčních rámců (NSRR) a operačních programů (OP) byly ve všech zemích střední a východní Evropy dostupné, ale dalo by se říci, že byly dostupné pro lidi, kteří vědí, co hledají a kde to mají najít. Obecná dostupnost informací pro širokou veřejnost byla nízká, jak to potvrzují výpovědi malých neziskových organizací, které neměly o přípravě programových dokumentů žádné informace.

Potvrzuje se, že vznikla skupina lidí, i z neziskového sektoru, která se o tuto problematiku více zajímá a má dostatek informací a využívá příležitost zapojit se (můžeme je pracovně nazvat „skupina expertů“). Jako i u jiných případů zapojování veřejnosti je i zde velká „mlčící většina“, neoslovená část populace, která informace nemá, nebo jsou pro ni těžko dohledatelné, případně jim nerozumí. Tato část neziskového sektoru se potom ani nezapojí do přípravy dokumentů.

Hlavní výtkou všech dotazovaných byla nesrozumitelnost informací, dokumentů, příruček. Jsou psány podivným úředním jazykem se spoustou novotvarů, kterým laik nemůže porozumět. I proto je vhodné, pokud informování probíhá nejen písemnou formou, ale také formou seminářů a diskusí. Organizace ze „skupiny expertů“, které jsou schopné přenášet oficiální informace na úroveň NNO, by mohly tvořit významného partnera v procesu informování veřejnosti. Tyto organizace vytvářejí své vlastní webové stránky, nebo e-konference, pořádají setkání NNO, ale tyto aktivity nejsou financovány z technické pomoci (podrobněji o tomto problému viz dále).

2.4. Náročné procesy přípravy programových dokumentů

Pro celou střední a východní Evropu byla příprava na čerpání pomoci ze strukturálních fondů velmi intenzivním procesem učení. Programování pro období 2004-2006⁶ bylo pro všechny

6 Pro Bulharsko a Rumunsko tato situace nastala o něco později, až při přípravě na období 2007-2013, ale má téměř shodné rysy

zúčastněné strany především příležitostí seznámit se s oblastí, která bude v příštích letech jen nabývat na důležitosti. Centrální orgány veřejné správy neměly zkušenosti s takto rozsáhlými plánovacími procesy, které navíc měly být provedeny podle zcela nové metodiky. Velký vliv na samotný proces zpracování programových dokumentů měla i personální kapacita ministerstev, nebo personální změny na klíčových pozicích ve všech zemích střední a východní Evropy. Navíc u zpracování dokumentů byla vyžadována komunikace se sociálními partnery. Požadavky EU na systém partnerských konzultací měly značný vliv na práci a přístup státní správy k zapojení dalších partnerů do správy věcí veřejných. Jednalo se však spíše o výsledek tlaku z vnějšku, o snahu naplnit vnější očekávání, než o autonomní procesy probíhající ve společnosti. Snaha o naplnění principu partnerství přesto byla ze strany centrálních orgánů patrná a tento proces, zatím spíše neznámý a neověřený, se prosadil a získal vlastní dynamiku. Při přípravách na období 2007 - 2013 již nebyl pojem partnerství něčím zcela neznámým. Pokud jsme se dotazovali na zapojení neziskových organizací z pohledu ministerstev, shodovali se jejich zástupci ve všech zemích na tom, že neziskové organizace byly samozřejmě zapojovány do procesu příprav programových dokumentů. Některá ministerstva prezentovala svou snahu zapojit NNO, ale určitou bezradnost při výběru konkrétních NNO a při hodnocení přínosů partnerství. Pokud porovnáme tento názor s názory NNO v zemích střední a východní Evropy, nacházíme však odlišnosti v hodnocení tohoto procesu.

2.5. Chybějící plán pro zapojení partnerů při programování

Ve všech zemích zásadně chyběl jednotný postup pro komunikaci s veřejností – chyběl plán zapojení partnerů zahrnující i NNO a veřejnost, paralelní nebo propojený s plánem zpracování dokumentů. NNO, veřejnost, ani partneři neměli představu, kterých zdrojů informací lze využít a jak se účastnit veřejné debaty nad rozvojovými prioritami. Nebyl jasný také časový rámec (nejdříve nepřehledná situace



v tom, v jaké fázi programování se vlastně nacházíme, a potom napnuté termíny pro připomínkování komplexních mnohostránkových dokumentů).

Z průzkumu mezi NNO ve všech zkoumaných zemích je zřejmé, že NNO neměly dostatek kvalitních informací o přípravě operačních programů. Nejvíce informací měly zkušené velké organizace, malé organizace si naopak stěžují na jejich nedostatek.

Rovněž pravidla pro vypořádání připomínek nebyla vždy zveřejněna, nebo ani neexistovala (tento problém se objevuje u všech zemí střední a východní Evropy). Tato chyba je opět spojena s tím, že na počátku procesu neexistoval jasný plán, který by takové detaily jistě specifikoval.

Od ministerstev byly v průběhu zpracování dokumentů distribuovány nepřesné nebo zastaralé informace – tato situace vznikala zejména tehdy, když ministerstva nechtěla zveřejňovat pracovní verze dokumentů k připomínkám, např. na internetu. V důsledku toho se někdy stávalo, že lidé z partnerského prostředí pracovali na již neaktuální verzi dokumentu, což později jenom zvyšovalo jejich frustraci a neochotu podílet se na dalších fázích zpracování dokumentů.

2.6. Přímá účast neziskových organizací na přípravě dokumentů

Zkušenosti z České republiky: Neziskové organizace se zapojily již do přípravy na období 2004 - 2006 a to především díky vlastní iniciativě a aktivnímu zájmu o spolupráci. V rámci přípravy na období 2007 - 2013 realizovalo Centrum pro komunitní práci ve spolupráci s MMR jako zadavatelem projekt „Oponentura a doporučení k návrhům NRP a NSRR 2007-2013 realizované neziskovým sektorem a informační kampaň pro neziskový sektor“. V rámci tohoto projektu se zástupci NNO účastnili jednání v pracovních skupinách Řídícího a koordinačního výboru a v expertní oponentní skupině. Probíhal široký konzultační proces, který zahrnoval pracovní semináře, kulaté stoly v regionech, e-konzultace a informační kampaň pro neziskové

organizace. Díky partnerské spolupráci mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a neziskovou organizací se podařilo uplatnit potřebné prvky⁷ takového procesu:

- identifikace zainteresované / dotčené veřejnosti
- řádná notifikace veřejnosti a přístup k dokumentům
- dostatečný čas pro efektivní zapojení veřejnosti.

Navíc byl NSRR byl také posuzován z hlediska jeho dopadů na životní prostředí (SEA) participativním způsobem při zapojení neziskových organizací. Tento proces měl nesporný přínos pro uplatnění principu partnerství a navázání prvních kontaktů a získání důvěry mezi NNO a státní správou a pro příkladné, systematické uchopení procesu konzultací na základě plánu zapojení veřejnosti. Přesto však neziskovými organizacemi je hodnocen jako málo efektivní – pokud posuzujeme efektivitu zapojení jako reálný dopad připomínek a konzultací ze strany NNO na finální podobu dokumentu NSRR. Je to zřejmě proto, že se při realizaci nepodařilo zajistit, aby byly dodrženy ještě další tři prvky nezbytné pro opravdu efektivní zapojení veřejnosti:

- včasný začátek zapojení veřejnosti, dokud jsou ještě všechny možnosti otevřené
- povinně brát zřetel výstupům zapojení veřejnosti
- přístup veřejnosti k dostupným vysvětlujícím materiálům o jednáních s veřejností.

Nicméně, tímto projektem byl položen dobrý základ a příklad pro vedení podobných konzultací pro další období.

Při přípravě operačních programů se však již nepodařilo takový široký konzultační proces nastartovat⁸. Důvodem byl zejména fakt, že v ČR vzniklo 24 operačních programů a nebylo reálné vést široký konzultační proces pro operační programy paralelně pro všechny operační programy. Možným iniciátorům takového procesu z řad NNO chyběly finanční zdroje. Státní správa centrálně ani jednotlivé výbory operačních programů takový široký konzultační proces samy nezahájily. Nepřevzaly poměrně úspěšný model nastavení prvních partnerských kontaktů

⁷ Tyto prvky byly definovány např. už na základě Aarhuské úmluvy před sedmi lety, viz např. Pelcl et al.: Zapojování veřejnosti do regionálního rozvoje, 2001.

⁸ Tento problém, kdy je sice otevřen proces konzultací při přípravě rámcového národního, obecného programu, ale nepokračuje důsledně při přípravě operačních programů, ve kterých by bylo potřeba pokračovat ve spolupráci při definování konkrétních směrů a detailů finanční podpory z evropských fondů, popisuje i EAPN ve své publikaci „The illusion of inclusion“, Euro Citizen Action Service, 2005.

z přípravy NSRR a nepokračovaly v něm. Je to ale i proto, že ochota jednotlivých řídicích orgánů k zapojení NNO do přípravy operačního programu se lišila. V některých případech se byla nízká intenzita spolupráce s neziskovým sektorem středem zájmu ze strany Evropské komise⁹ při vyjednávání pozičního dokumentu. Zástupci NNO však byli v případě většiny operačních programů pozváni do plánovacích týmů na svou žádost. Nebyli k účasti iniciativně vyzváni jednotlivými řídicími orgány – ministerstvy – ač by se taková iniciativa při důsledném dodržování principu partnerství od nich dala očekávat.

Zkušenosti z Bulharska:

Pro neziskové organizace byla také obrovskou překážkou administrativní a finanční zátěž. Organizace, které si nemohly dovolit věnovat alespoň část úvazku některého ze svých profesionálních pracovníků na účast v procesu plánování, se zúčastnily pouze minimálně. Jedním z důsledků tohoto faktu bylo vytvoření poměrně úzké skupiny lidí (organizací), kteří se v problematice orientovali a měli časové, finanční a intelektuální kapacity sledovat proces podrobněji¹⁰. Především tito lidé (a organizace) se nakonec stali „hlasem neziskového sektoru“ při programování.

Neziskové organizace měly otevřený v podstatě pouze formální prostor k zapojení se do přípravy NSRR a operačních programů. Neziskové organizace pociťovaly obecně nedostatek veřejně dostupných informací. Ty, které informace měly, se zapojily přímo v pracovních skupinách, či přímo ve výborech, připomínkováním dokumentů, nebo se účastnily konzultací a připomínkování v rámci procesu SEA. V mnoha případech však nebyl názor NNO vzat v úvahu a zapojení NNO bylo proto neefektivní. NNO byly zapojeny pozdě a proto měly na výslednou podobu dokumentů jen malý vliv. Proto neziskové organizace také připravovaly svá nezávislá stanoviska adresovaná oficiálním zpracovatelům a orgánům. Nejvíce informací měly NNO o přípravě NSRR, informace o operačních programech byly více roztržité. Tento první pokus přípravy NSRR¹¹ otevřeným způsobem hodnotí NNO v Bulharsku jako neúspěšný, ačkoli

⁹ Viz např. Stručný záznam z jednání s EK k OP Doprava pro období 2007-2013.

¹⁰ Finanční zajištění těchto aktivit plynulo především z fondu Phare a dále ze zdrojů nadnárodních nadací, jmenujme alespoň Open Society Fund, Georgie Sorose nebo Charles StuartStart Mott Foundation. Tyto zdroje v současné době v oblasti střední a východní Evropy pracují jen velmi omezeně.

¹¹ Bulharsko vstoupilo do EU k 1.1.2007.

existovaly příklady dobrých přístupů ze strany jednotlivých úředníků, které však nebyly oficiálně podpořeny, což vedlo k odchodu z jejich pozic, nebo k omezení jejich aktivit.

Zkušenosti ze Slovenska:

Na základě negativních zkušeností z přípravy programových dokumentů pro období 2004-2006 otevřely slovenské NNO hned po zahájení přípravy NSRR v roce 2004 oficiální diskusi o tom, jak předejít opakování chyb z minulého období. I přes proklamovaný příslib se strany státních orgánů bylo zlepšení jen mírné a často jen formální. Protože byly NNO opět do přípravy programových dokumentů zapojeny pouze formálně, vedeno pouze snahou vyhovět pokynům Evropské komise, slovenské NNO se na konci roku 2005 odhodlaly vyhlásit bojkot. Zástupci NNO v programových výborech v prosinci 2005 oznámili oficiální vystoupení z těchto struktur. NNO tímto krokem vyjádřily svůj zásadní nesouhlas s porušováním principu partnerství ze strany státních orgánů odpovědných za přípravu zemí na programové období 2007-2013 a přípravu odpovídajících dokumentů pro využívání strukturálních fondů a Kohezního fondu. Taková kolektivní neúčast zástupců NNO na práci výborů neměla v historii Evropské unie obdobu a stala se cílem zvýšené pozornosti ze strany Evropské komise, médií i sítí NNO¹². Tímto krokem dosáhly slovenské neziskové organizace jistých změn ve způsobu komunikace s NNO a zlepšení transparentnosti procesu. NNO se proto rozhodly pokračovat v práci na operačních programech. Jenomže v roce 2006 do programování zasáhly předčasné volby do slovenského parlamentu, které ještě urychlily již tak velmi uspěchaný proces přípravy operačních programů. To mělo za následek opakování chyb, které se staly příčinou bojkotu - příliš krátké lhůty na připomínkování, rozesílku dokumentů jen pár dní před jednáním, což opět

znemožňovalo efektivní účast nejen NNO, ale i ostatních partnerů, včetně regionálních a místních samospráv. Mezirezortní připomínkové řízení bylo zkráceno na pět dní¹³. Výsledkem bylo, že v operačních programech nebyly zohledněny žádné připomínky NNO. Situace se změnila po parlamentních volbách, kdy státní orgány vyvíjely snahu ještě změnit znění NSRR a operačních programů, včetně zapracování připomínek NNO, ale tato práce byla nekoncepční a málo efektivní.

¹² Výstižně to charakterizoval britský politicko-satirický časopis Private Eye: „Kolik NNO v Evropě je připraveno následovat příklad Slováků a vzdát se podílu na koláči ve snaze o dosažení transparentnosti a veřejné kontroly?“, in Aktuality Priateľov Zeme - CEPA, leden 2006

¹³ Vyhodnotenie procesu programovania fondov Eurupskej únie na roky 2007 - 2013 z hľadiska účasti MVO. Priatelia Zeme - CEPA, 2007

Zkušenosti z Rumunska:

Prakticky stejné důvody vedly zástupce nestátních neziskových organizací v Rumunsku k tomu, že následovali své slovenské kolegy a v lednu 2006 vyhlásili bojkot ze strany NNO při přípravě Rumunska na programové období 2007-2013.

Zkušenosti z Polska:

Kancelář polských neziskových organizací v Bruselu ustanovila sekretariát na pomoc polským NNO při jejich zapojení do konzultací Národního rozvojového plánu 2007–2013 (NRP). Mezi jinými aktivitami vedl sekretariát speciální sekci na webové stránce www.npr.ngo.pl, kde publikoval dokumenty, zkušenosti a komentáře NNO a vedl internetové diskusní skupiny. Experti na regionální strukturální fondy vedli diskusi v regionech Polska a síť SPLOT nabídla mikro-granty na podporu procesu zapojení NNO a facilitaci při vedení diskuse nad NRP. NNO se účastnily oficiálních konferencí, organizovaných státní správou v regionech. Za nejdůležitější v celém procesu považovala Kancelář polských NNO v Bruselu vytvoření týmu expertů z řad NNO, kteří mají dost znalostí a zkušeností na vedení konzultačního procesu, schopných přebírat oficiální dokumenty a doplňovat připomínky a úzce spolupracovat s oficiálními programovými výbory. Vláda byla připravena sdílet první návrhy NRP s NNO a koordinovat konzultační procesy. Do procesu se zapojilo více než 1000 aktivních NNO. Samotné NNO však mají pocit, že výsledný dokument byl změněn jen nevýznamně.

Formálnost procesu zapojení NNO je problémem všech zemí Evropské unie¹⁴. V zemích střední a východní Evropy je formalismus provázen směsicí neznalosti neziskového sektoru a specifík pro jeho zapojení, neznalostí technik zapojování veřejnosti a neochotou a obavami s „přidělování si práce“. Převládá zde nezkušenost s vedením otevřené diskuse v průběhu strategického plánování, spíše než se snahy učinit proces méně transparentní, jak je veřejná zpráva často podezřívána za strany neoslovené veřejnosti.

Formálnost procesu je zejména typická tím, že neexistuje plán zapojení veřejnosti, který by byl včleněn do plánu zpracování dokumentu. Následkem toho je, že na potřebné konzultace s ve-

14 Popisuje ji například i EAPN ve své publikaci „The illusion of inclusion“, Euro Citizen Action Service, 2005.

řejností (tj. nejen NNO, ale i soukromého sektoru a místních nebo krajských samospráv) není pamatováno a není na ně vyčleněno dost času. Velmi krátká doba na připomínkování složitých strategických dokumentů je pak zdrojem pasivity velké části veřejnosti a deziluze těch, kteří se chtějí do procesu zapojit. Další chybou, která pramení z faktu, že zapojení veřejnosti není plánováno, je skutečnost, že proces konzultací často probíhá v době, kdy již není možné nijak významně do dokumentu zasáhnout – na konci jeho zpracování. V té době je pochopitelná jen nízká ochota programovacích výborů k zásadním doplněním nebo změnám.

Dalším zdrojem formalismu je neznalost technik, kterými je možné provádět konzultace s veřejností, kdy v podstatě jediným používaným způsobem je písemné připomínkování dokumentů, které jsou zveřejněny na internetu. Začlenění připomínek ze strany NNO je v jednotlivých operačních programech různé. Většinou mají NNO pocit, že technické připomínky (úprava dokumentu, pravopis) byly přijímány snadněji, než připomínky, které byly ze strany NNO zcela zásadní a to zvyšuje pasivitu konzultujících subjektů. Tento stav vzniká tím, že názory partnerů v procesu přípravy dokumentů nemohly být vzájemně prodiskutovány. Zde je nejvíce patrné, že pouhé připomínkování dokumentů je nedostatečná technika a že k zásadním připomínkám by měla být vedena diskuse již v rámci přípravy pracovní verze dokumentu. Vypořádání připomínek bez možnosti vzájemné diskuse a argumentace mezi partnery (ať již ve prospěch připomínky, nebo pro její zamítnutí) oslabuje konzultační proces a narušuje rovnováhu mezi partnery.

V zemích EU chybí reflexe celého procesu – Česká republika vydala alespoň závěrečnou zprávu o průběhu konzultací NSRR. Jen jedna vláda – Estonska – vydala samostatnou zprávu o průběhu celého konzultačního procesu¹⁵.

¹⁵ „The illusion of inclusion“, Euro Citizen Action Service, 2005



2.7. Problémy neziskových organizací při účasti na přípravě programových dokumentů

Účast neziskových organizací v procesech přípravy programových dokumentů provázely problémy, které plynuly zejména z nedostatečné administrativní kapacity.

Malá administrativní kapacita

Tvorba programových dokumentů je náročná na kapacity všech účastníků procesu – z hlediska času, jejich znalostí, energie na studování a komentování rozsáhlých dokumentů. Partnerství není bez nákladů. Zástupci NNO v procesu naplňování operačních programů museli být financováni svou domovskou organizací a jejich činnost v pracovních skupinách tak byla plně závislá na finanční situaci jejich organizace. Na rozdíl od zástupců veřejné správy (úředníků, politiků), kteří tuto činnost vykonávají v rámci pracovní doby, působení zástupců neziskových organizací nejenže není honorováno, ale organizace nemají běžně hrazeny ani přímé náklady související s účastí (cestovné na jednání výborů, náklady na ubytování, náklady na konzultace s dalšími experty). Bohužel v době přípravy na období 2007 – 2013 byly výrazně utlumeny fondy¹⁶, které by přímo umožňovaly neziskovým organizacím plnohodnotné zapojení do těchto procesů formou grantů a projektů. Navíc neziskové organizace neměly a většinou ani nemají přístup k financím z fondů EU určeným na technickou pomoc.

Pasivita neziskových organizací

Některé neziskové organizace (nebo celé obory neziskového sektoru) byly v programovacím procesu poměrně pasivní. Při zapojení do procesu zůstávaly neschopné rychle reagovat, šířit informace a získávat zpětnou vazbu od ostatních NNO. Příčinou byla především složitost celé problematiky a nesrozumitelnost (jazyk, pravidla a postupy, efekty a reálné výstupy). Také prostor, ve kterém se debata odehrávala, byl nepřehledný – stále vyvstávaly otázky, kdo komunikuje s kým, kdo je za jednotlivé výstupy odpovědný, kdo bude zapracovávat návrhy na

¹⁶ Zahraniční nadace, které v zemích CEE podporovaly rozvoj demokracie, posunuly svou pomoc dále na východ

změnu. Nejasnost procesu pak jenom velmi málo stimulovala širší skupiny lidí a organizací k účasti. Nestátní neziskové organizace nebyly často schopny vyhodnotit důležitost rozběhlých procesů, orientovat se v nepřehledných pravidlech pro zpracování programových dokumentů, orientovat se v měnícím se harmonogramu prací a oddělovat závažná rozhodnutí (jejichž tvorby je nezbytné se účastnit) od těch méně závažných. Chyběly experti – konzultanti, kteří by byli schopni proces vysvětlovat a vést - důvodem je opět malá absorpční kapacita, která neumožňovala organizovat proces zapojení.

3. Zapojení NNO při implementaci operačních programů v období 2007-2013

Každý operační program má svůj řídicí orgán a monitorovací výbor. V implementačním období je nejvýznamnější spolupráce těchto dvou struktur. Monitorovací výbor je partnerská struktura sestávající se ze zástupců všech sektorů. Jeho rozhodování odráží průběžné hodnocení výsledků operačního programu a má zásadní vliv na podobu dokumentů důležitých pro další postup implementace. Monitorovací výbory se rozhodují na svém jednání, které probíhá zpravidla 1 – 2 x ročně, anebo na základě procedury „per rollam“¹⁷ mezi jednáními. Způsob rozhodování upravuje jednací řád každého monitorovacího výboru. Informace o monitorovacích výborech a jejich členech jsou sice dostupné na internetu (oficiálně ve všech zemích střední a východní Evropy, které jsme zkoumali), ale velmi často je nelze nalézt. Informace z jednání monitorovacích výborů, jednací řády, nebo zápisy jsou veřejné jen velmi zřídka. Tato netransparentnost struktur, které jsou založené na partnerském principu, je problémem, který se objevuje téměř ve všech sledovaných zemích střední a východní Evropy. Výjimkou je Bulharsko, kde jsou na internetu zveřejněny všechny zápisy a rozhodnutí monitorovacích výborů.

¹⁷ Způsob hlasování probíhajícího distančně, dle předem dohodnutých pravidel, nejčastěji elektronickou formou.



3.1. Monitorovací výbory operačních programů

Monitorovací výbor společně s řídicím orgánem zajišťuje účinnost a kvalitu provádění operačního programu.¹⁸ Monitorovací výbory (MV) jsou zřizovány v souladu s článkem 63 Obecného nařízení. Postavení a úloha MV jsou definovány ve statutu každého z nich, a jeho systém práce je stanoven v jednacím řádu, který MV přijímá po dohodě s řídicím orgánem. Monitorovací výbor zasedá minimálně dvakrát do roka.

Práce monitorovacího výboru:

- sleduje realizaci programu na základě finančních a věcných indikátorů
- na základě dokumentů předložených řídicím orgánem pravidelně přezkoumává pokrok v dosahování stanovených cílů programu, cílů stanovených pro každou prioritní osu a výsledky prováděných hodnocení
- posuzuje pokrok v realizaci velkých projektů
- schvaluje kritéria pro výběr financovaných projektů a veškeré jejich revize (do šesti měsíců od schválení programu)
- posuzuje a schvaluje návrhy na změnu obsahu Rozhodnutí EK o příspěvku z fondů;
- přezkoumává a schvaluje výroční a závěrečnou zprávu o provádění programu před jejich odesláním EK
- je informován o výroční kontrolní zprávě ve vztahu k příslušnému programu a o veškerých souvisejících připomínkách EK
- přezkoumává výsledky evaluace – tedy hodnocení programu prováděného dle čl. 48, odst. 3 Obecného nařízení
- navrhuje ŘO úpravy nebo přezkoumání programu, které umožní dosažení cílů nebo přispějí ke zlepšení řízení programu

¹⁸ Článek 66 Obecného nařízení Rady (ES) č. 1083/2006

- dle potřeby ustavuje pracovní skupiny k řešení specifických problémů, jejichž vedoucí a členy jmenuje a odvolává předseda MV.

3.2 Zástupci NNO v monitorovacích výborech

Složení monitorovacího výboru má odpovídat principu partnerství. Zástupci NNO jsou většinou přítomni v monitorovacích výborech jednotlivých operačních programů. Odlišný je počet zástupců NNO ve výborech a jejich reálná možnost účastnit se jednání. V monitorovacích výborech nemají zástupci NNO vždy pozici rovného partnera.

Zkušenosti z České republiky: zástupce NNO je v každém z 24 monitorovacích výborů operačních programů. Většinou je ve třicetičlenném monitorovacím výboru jeden zástupce NNO (výjimečně maximálně 3). V naprosté většině monitorovacích výborů má zástupce NNO stejná práva jako ostatní členové výboru, ale v několika MV má jen právo pozorovatele.

Zkušenosti z Maďarska: v každém monitorovacím výboru je 1/3 zástupců NNO, kteří mají rovná práva a podílí se na rozhodování formou hlasování.

Zkušenosti ze Slovenska: zástupci NNO mají v monitorovacích výborech vždy právo účastnit se na rozhodování a hlasovat.

Zkušenosti z Bulharska: v monitorovacích výborech tvoří zástupci NNO 10% (2 z celkem dvaceti členů). Zástupci NNO nejsou vždy hlasujícími členy monitorovacích výborů. V některých monitorovacích výborech mají právo účastnit se jednání jen jako pozorovatelé, např. v monitorovacím výboru OP Životní prostředí.

V monitorovacím výboru OP Regionální rozvoj zástupci NNO podali námitku proti návrhu jiného člena OP, jehož podstatou byl navýšení maximální částky, kterou mohou získat společnosti z Programu rozvoje venkova. Podstatou námitky byl střet zájmů a zavádění korupčního prostředí. Námitka byla přijata, a návrh byl odmítnut. (Nicméně, přesto byl tento návrh opět podán, tentokrát jiným členem MV.)



 Zkušenosti z Polska: Zástupci NNO jsou členy všech monitorovacích výborů, ale hlasovací právo nemají ve všech.

Zástupci NNO přenášejí informace z monitorovacích výborů neziskovým organizacím. Na základě dotazníkového šetření jsme zjistili, že zájem o informace z monitorovacích výborů mají NNO ve všech zemích. Ve všech zemích existují minimálně webové portály nebo i e-konference pro informování neziskových organizací. Tyto nástroje jsou spravovány a financovány z projektů neziskových organizací ze zdrojů mimo strukturální fondy. Informační aktivity neziskových organizací tak paradoxně nejsou hrazeny z technické pomoci¹⁹, která má napomáhat vyšší informovanosti o evropské pomoci a podporovat absorpční kapacitu.

Zajímavá byla pro nás otázka, zda se klíčová jednání odehrávají přímo na monitorovacích výborech, nebo spíše v zákulisí. Zajímavé zkušenosti přišly z Bulharska, kdy tři zástupci NNO potvrdili, že kuloární jednání hrají zcela zásadní roli při prosazování názorů NNO a dva z nich se lobbyingu pravidelně věnují, zatímco další dva oslovení zástupci NNO naopak tvrdí, že lobbying není významný a nemají na něj čas. Na Slovensku považují jednání mimo výbor za nevýznamná, i když se mu zástupci NNO věnují. Obdobná situace je i v České republice.

4. Úzká místa při zapojování NNO do přípravy, monitoringu a implementace programových dokumentů

Největším problémem jsou omezené kapacity neziskových organizací. Dokud nebudou zlepšeny podmínky pro zapojení NNO do přípravy, monitoringu a implementace programových dokumentů a pro životaschopnost samotných neziskových organizací, není možné očekávat ani zlepšení spolupráce a vytváření partnerských vazeb. Pro vytváření a upevňování partnerství je zásadní, aby neziskové organizace mohly být sebevědomým, rovnocenným partnerem veřejné správy. Neziskové organizace potřebují vzdělávat své odborníky a manažery, využívat

¹⁹ Technická pomoc představuje část finančních prostředků z každého operačního programu (do výše 4%), určená na řízení, monitoring a informování. V České republice byl navíc schválen celý operační program Technická pomoc, který je určen k podpoře zajištění aktivit efektivního řízení, kontroly, sledování a vyhodnocování realizace NSRR na národní úrovni, a který zastřešuje aktivity politiky hospodářské a sociální soudržnosti v ČR v letech 2007-2013.

konzultanty, využívat informační technologie pro lepší komunikaci a pro rychlejší spolupráci při vytváření, projednání nebo připomínkování dokumentů uvnitř neziskového sektoru. V neposlední řadě potřebují rovný přístup k využívání technické pomoci vyčleněné pro tento účel.

5. Neziskové organizace jako realizátoři projektů

Neziskové organizace v České republice, na Slovensku, v Polsku a v Maďarsku mají zkušenosti s čerpáním finančních prostředků z fondů EU již řadu let (předvstupní pomoc od 90-tých let, období 2004 – 2006). Mnohé získaly profesionální zkušenost s realizací evropských projektů a zejména díky Evropskému sociálnímu fondu (v České republice Operační program Rozvoj lidských zdrojů, včetně Globálního grantu pro NNO), získaly profesionální management a týmy, zavedly inovativní postupy a rozvinuly svou činnost. Neziskové organizace v Bulharsku a v Rumunsku získaly zkušenosti minimálně z využívání fondů předvstupní pomoci.

5.1. Úzká místa při realizaci projektů

Oblast financování činnosti neziskových organizací v zemích střední a východní Evropy z evropských zdrojů je hodnocena jako vysoce problematická a to až do té míry, že tato situace prakticky znemožňuje neziskovým organizacím tyto fondy využívat.

a) Systém plateb z evropských fondů

V systému financování z evropských fondů je neziskovými organizacemi nejvíce kritizován systém, kdy dochází ke zpoždění zálohových plateb. Dalším problémem pro NNO je nastavení příliš vysokých částek pro etapové platby. S ohledem na nízkou kapitálovou schopnost nemají NNO možnost vykrytí tyto propady v cash flow, a přitom prakticky nemají možnost získat úvěr nebo kontokorent v bance. Systém znevýhodňuje NNO oproti jiným žadatelům, protože chybně



předpokládá, že NNO mají možnost investovat nemalé finanční prostředky do projektu a čekat na vrácení formou dotace. I když řídicí orgány zavedly systém průběžného monitoringu, který teoreticky umožňuje průběžné proplácení nákladů již po 3 měsících, a tedy finanční zátěž na cash-flow organizace by nemusela být tak vysoká, tento systém se v žádné zemi střední a východní Evropy neosvědčil. Prakticky totiž funguje tak, že realizátoři projektů sice vyplňují každé tři měsíce monitorovací zprávy (což je enormně zatěžuje administrativně), ale platby přicházejí s velkým zpožděním po šesti až dvanácti měsících, protože administrativní kapacita řídicích orgánů (pro kontrolu častých monitorovacích zpráv a řízení plateb) je podceněna. Tento problém jde napříč všemi zkoumanými zeměmi střední a východní Evropy. Pro mnohé organizace je tato situace natolik nevýhodnou, že nevyužívají evropské peníze ani tam, kde již mají zkušenosti a kde je to vysloveně vhodné. Tyto problémy zásadně omezuje přístup NNO k finančním prostředkům ze strukturálních fondů, a to i přesto, že nároky na kofinancování projektů ze strany NNO jsou velmi nízké (0% u českých NNO, 0 - 2,7% u bulharských NNO, 10 – 25% u polských NNO).

b) Byrokracie a administrativa

Neziskové organizace kritizují také přebujelou byrokracii při čerpání dotací z operačních programů a to zejména:

- složitost a formalismus pravidel čerpání
- nastavování přísnějších pravidel, než je obvyklé (v porovnání s grantovými systémy zavedenými ve „starých“ zemích EU nebo na jednotlivých ředitelstvích Evropské komise)
- příliš časté změny pravidel financování z EU fondů
- nejednotnost metodik a kritérií
- neexistenci postihů za chyby odpovědných pracovníků implementačních struktur a jejich veřejná prezentace.

Neziskové organizace proto vnímají evropské zdroje jako netransparentní a upozorňují i na konflikt zájmů v operačních programech: existují instituce, které finanční prostředky zároveň rozdělují a zároveň čerpají (např. krajské samosprávy).

c) Udržitelnost výstupů

Udržitelnost výstupů realizovaných úspěšných projektů je dalším problémem, který nyní vnímají NNO ze států, kde již nejméně jedno programovací období proběhlo. V České republice stát nevyčleňuje žádné prostředky pro šíření dobré praxe, neplánuje systémy pro udržení ani těch nejlepších výstupů. V důsledku toho dochází k tomu, že i velmi dobré neziskové aktivity (potřebující stále dotace – vzdělávání, sociální služby apod.) po ukončení evropského projektu zkrachují – není vyřešeno jejich následné financování. „Evropské peníze stojí na hliněných nohách českých financí²⁰“ je základní pocit, který mají neziskové organizace ze zkušenosti z minulé i stávajícího programového období. Přitom udržitelnost je jedním ze základních kritérií pro výběr projektů. ČR nemá vytvořenou metodiku pro přebírání příkladů dobré praxe NNO do činnosti veřejné správy. Tento problém se týká všech sledovaných států střední a východní Evropy.

d) Technická pomoc

Neziskové organizace také kritizují stav, že technická pomoc není poskytována NNO tak aby by sloužila NNO pro porozumění procesu programování, napomáhala neziskovým organizacím NNO aktivně se podílet na přípravě programových dokumentů a účastnit se monitoringu a evaluace.

Potřebná by byla i cílená pomoc žadatelům a realizátorům projektů ve formě individuálního poradenství a konzultací. Neziskové organizace přitom tvoří specifickou skupinu, která musí překonávat při vytváření evropských projektů specifické problémy jako jsou otázky cashflow, předfinancování, vícezdrojového financování, stále nejasné otázky spojené s uplatňováním

²⁰ Citace ze SWOT analýzy ke Koncepci rozvoje neziskového sektoru, Rada vlády pro NNO, 2008.



„de minimis“ na veřejně prospěšné projekty NNO, nízká úroveň i počet pracovníků středního managementu.

5.2. Příklady řešení problémů NNO v zemích střední a východní Evropy

Zajímalo nás, zda jsou v některých zemích střední a východní Evropy využívány nástroje, které snižují finanční a administrativní práh, bránící neziskovým organizacím ve využívání strukturálních fondů.

a) Budování kapacit

Česká republika

Pro NNO není vypsána žádná oblast podpory, která by se cíleně zaměřila na budování kapacit, vzdělávání a profesionalizaci v celé jeho šíři. NNO mají však možnost ucházet se o finanční podporu v rámci oblasti Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, ve dvou oblastech podpory. Jedna z těchto oblastí podpory je však speciálně věnována pouze organizacím, které poskytují sociální služby. Druhá oblast podpory je zaměřena na vzdělávání pracovníků malých a středních podniků, ale svými podmínkami je zaměřena spíše na podporu obchodních společností²¹.

Bulharsko

V rámci operačního programu Lidské zdroje a Administrativní kapacita je jedna oblast podpory věnována zvyšování kapacit neziskových organizací.

Příklad dobré praxe

Z prostředků OP Administrativní kapacita byl podpořen projekt malé neziskové organizace „Svět rovných práv“ ve městě Shumen. Z prostředků projektu jsou hrazena školení pro ostatní neziskové organizace ve městě a zástupce samosprávy města a okolních obcí, zaměřená na

21 Např. kritériem pro výběr je vzrůstající míra obratu, přičemž NNO jsou neziskové, závislé na dotacích, nebo vzrůstající počet pracovníků organizace, přičemž neziskový sektor je typický dobrovolnou prací nebo vysokou fluktuací způsobenou výkyvy ve financování, které plynou ze závislosti na dotacích a darech.

management, strategické plánování, public relations. Podstatou projektu je přenos know-how ze zahraničí, proto každé téma přednáší lektor z jiné země. Druhým plánem projektu je získat konkrétní kontakty ze zahraničí, což se daří přes zahraniční lektory. Jedním z prvotních výstupů projektu je navázání kontaktu mezi místní samosprávou a neziskovými organizacemi a plánovaná spolupráce při přípravě strategického plánu rozvoje města. Dalším výstupem je zapojení města do mezinárodních projektů, vznikajících na základě kontaktů, které zprostředkovala díky školením nezisková organizace. NNO se díky tomuto projektu může přiblížit místní samosprávě jako rovný partner, který může něco nabídnout.

Na druhou stranu, toto je vzácná výjimka, protože naprostá většina grantů určených pro budování kapacit neziskových organizací byla přidělena tzv. GO-NGOs (governmental NGOs), což jsou NNO založené lidmi spojenými s vedením politických stran²².

Nejvíce Bulharských NNO podává projekty v rámci Regionálního operačního programu v opatření 3.3 Sociální a ekonomický rozvoj – „O lidech s lidmi“, které je zaměřeno na podporu občanské společnosti a místních komunit.

Polsko

Pro budování kapacit jsou určeny granty z ESF zaměřené na vytváření sítí mezi neziskovými organizacemi. V roce 2009 bude také otevřena výzva k předkládání projektů zaměřená na monitoring a evaluaci aktivit NNO.

b) Systém plateb z evropských fondů

Ve všech sledovaných zemích mohou NNO v některých případech využít zálohové platby, které dosahují až 25% celkového rozpočtu projektu. Přesto je tato záloha nedostačující pro pokrytí období, ve kterém se schvaluje první monitorovací zpráva a má dojít k první řádné platbě a to z toho důvodu, že dochází k administrativním zpožděním ve schvalování zpráv a v platbách.

²² „O co jde, jsme zjistili, když jsme se byli pozváni na jedno ze školení. Nikdy nám nedali program nebo témata. Proto jsme se odmítli podílet se na takovémto „budování kapacit“, které slouží jen k odčerpání peněz.“ (Výpověď jedné z účastnic průzkumu).



c) Překlenovací pomoc

Česká republika

Nadace rozvoje občanské společnosti připravila program nazvaný „3P – Program překlenovací pomoci“. Jde o tříletý program návratných nadačních příspěvků ve spolupráci se soukromou bankou. Neziskovým organizacím, které prokáží podporu z veřejných zdrojů (dotace), zkušenost s administrací projektu podpořeného z EU, splní další podmínky a budou ochotny složit předem stanovenou částku na úhradu vybraných nákladů, bude poskytnut vratný překlenovací příspěvek od 100.000 Kč do 1,5 mil. Kč až na dobu 2 let. Na úrovni ministerstev nebo krajů není takový ani jiný systém zaveden. Tento systém je příkladem pro možné řešení. Některé banky výjimečně poskytují neziskovým organizacím úvěr pro předfinancování projektu na základě toho, že mají podepsanou smlouvu o realizaci projektu s řídicím orgánem. Podle našich zkušeností však ani v těchto případech není získání úvěru pro samozřejmostí – banky požadují navíc zástavu majetkem organizace, nebo osobním majetkem / avalovanou směnkou statutárního zástupce organizace.

V jiných zkoumaných zemích střední a východní Evropy není podobný systém zaveden.

d) Globální granty

Současná nařízení umožňují, aby finanční prostředky operačních programů byly rozdělovány formou globálního grantu.²³ Globální grant je finanční částka vyčleněná z operačního programu, která je svěřena zprostředkujícímu subjektu k dalšímu přerozdělení formou grantových projektů. Výhodou tohoto systému pro NNO je, že globální projekty mohou mít nižší celkový rozpočet než obvyklé evropské projekty. Tím se podstatně snižuje finanční zátěž během realizace projektu, popř. nároky na kofinancování nebo předfinancování projektu nejsou tak vysoké.

V České republice byl systém globálních grantů úspěšně vyzkoušen v období 2004-2006, jako součást operačního programu Rozvoj lidských zdrojů a Jednotného programového doku-

23 Článek 42 Obecného nařízení (1083/2006) umožňuje členským státům nebo řídicímu orgánu, aby část řízení a implementace operačního programu svěřila jednomu nebo více zprostředkujícím subjektům.

mentu pro Cíl 3 regionu NUTS II hlavní město Praha. Globální granty administrovala Nadace rozvoje občanské společnosti²⁴. Cílem alokace byla podpora budování kapacit malých neziskových organizací. V období 2007-2013 nebyl dosud v rámci operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost systém globálních grantů otevřen, ačkoli existují velmi dobré zkušenosti s využitím globálního grantu v období 2004-2006²⁵, i podrobné studie na podporu globálního grantu pro současné období²⁶. Systém je stále v procesu přípravy na MPSV. Procesu přípravy speciálního globálního grantu pro podporu sociální ekonomiky se ujali také pracovníci odboru sociálních služeb MPSV a prosadili integrovaný pilotní globální grant na sociální ekonomiku, který bude financovaný z OP Lidské zdroje a zaměstnanost (neinvestiční prostředky ESF) a z IOP (investiční prostředky ERDF).

V období 2007-2013 je systém globálních grantů v ČR zatím využíván v OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost, kde jsou zprostředkujícím subjektem kraje. Tento systém ale není již zacílen přímo na neziskové organizace a také minimální hranice celkového rozpočtu není nízká – globální granty v tomto pojetí ztratily svůj smysl podpory malých neziskových organizací, které nemohou dosáhnout na velké projekty, ale zůstal smysl rozdělování prostředků přímo v regionech, kde se dá předpokládat lepší znalost místních potřeb a tedy lepší zacílení a využití evropských peněz.

Na Slovensku zvažuje Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny, využití grantových schémat k řešení vybraných problémů při snižování regionálních disparit v zaměstnanosti a sociální inkluzi, v rámci operačního programu Zaměstnanost a sociální inkluze.

V Bulharsku není systém globálních grantů využíván vůbec.

V Maďarsku je systém globálních grantů připravován. Potřeba vytvořit systém globálního grantu pro NNO vychází ze zkušeností z období 2004-2006, kdy neziskové organizace čelily velkým problémům při zpoždění splátek projektů s velkými rozpočty. EAPN²⁷ Hungary shro-

²⁴ <http://www.nros.cz/programy-nros/globalni-granty>.

²⁵ Třetí sektor, druhá šance. Jak peníze z Evropské unie pomáhají. NROS, 2007.

²⁶ The potential for utilising global grants in the Czech Republic in the 2007 – 2013 Structural Funds programming period. GLE, MPSV, 2006.

²⁷ Evropská síť proti chudobě.



máždila tyto poznatky jako základní argumentaci pro vyjednávání globálních grantů s vládou.

■ **V Polsku** jsou globální granty připravovány.

e) Snižování administrativní zátěže

■ Česká republika

V rámci Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost je využíván systém „nepřímých nákladů“, který umožňuje paušální zahrnutí provozních nákladů projektu do celkového rozpočtu ve stanovené procentuální výši.²⁸ Tento systém je uvažován i pro OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost.²⁹ Velkou výhodou je to, že není nutné vykazovat provozní položky rozpočtu, které jsou tradičně nejvíce administrativně zatěžující: náklady na provoz kanceláře, které je mnohdy nutné zvláštním způsobem rozpočítávat tak, aby odpovídaly využití pro projekt, náklady na telefony, kde je nutné vykazovat kam a proč bylo voláno v souvislosti s projektem, nákupy drobných kancelářských potřeb, nebo platy technických pracovníků projektu (účetní, asistent). Zároveň přešel OP Lidské zdroje a zaměstnanost z tříměsíčního na systém monitoringu po šesti měsících, kdy je potřeba vytvořit pouze dvě monitorovací zprávy ročně.

■ **V Polsku** je systém nepřímých nákladů uplatňován ve všech prioritních osách.

■ **V Bulharsku** není systém využití nepřímých nákladů využíván a mezi dotazovanými NNO není ani známa tato možnost.

6. Příklady dobré praxe

6.1. Podpora vytváření partnerství

■ **Česká republika:** V programovém období 2004-2006 byly v rámci opatření 3.3 Společného regionálního operačního programu realizovány v každém kraji v ČR projekty založené na

²⁸ Tato možnost vyplývá z nařízení EK pro ESF pro období 2007 – 2013.

²⁹ Tato možnost byla projednávána na Monitorovacím výboru OP VK, prosinec 2008.

principu partnerství³⁰. Tyto projekty iniciovalo Ministerstvo pro místní rozvoj, jako řídicí orgán SROP, který odpovídal za zpracování metodiky, za jeho monitorování a průběžné metodické vedení ve všech krajích. Tyto projekty se od ostatních lišily důsledným uplatněním principu partnerství na úrovni krajů, vzděláváním a přípravou na nové programovací období.

Realizátory projektů mohly být pouze kraje, které však měly sdílet projekt a rozpočet s dalšími subjekty – partnery, na základě partnerské smlouvy. Tito partneři měli nastavený limit prostředků, které jim mohl kraj poskytnout (2 mil. Kč).

Zpočátku bylo třeba vyvinout značné úsilí, aby jak politická reprezentace v krajích a pracovníci krajských úřadů, tak někteří pracovníci MMR vzali toto opatření plně na vědomí. Svým obsahem a přístupem se totiž vymykalo běžným opatřením SROP a dalších OP: šlo o neinvestiční projekty relativně značného finančního objemu, se zdánlivě „nehmatatelnými“ výsledky (zejména vzdělávání a informování pro zvyšování absorpční kapacity), s tlakem na vytváření partnerství (novost a neurčitost tohoto pojmu) a s požadavkem na to, jak se má projekt provádět (projekty v jiných opatřeních jsou definovány především svými výstupy a výsledky, nikoliv stanovenými postupy). Šlo mimo jiné o zapojení neziskových organizací do procesů přípravy a schvalování strategických rozvojových dokumentů kraje a do dalších aktivit, které vedly k posílení administrativní a absorpční kapacity kraje.

Kraje neměly „stejný start“: Některé vycházely z vlastních podobných zkušeností (Vysočina, Olomoucký, Jihomoravský) a rozvinuly bohatou koncepci s řadou aktivit, výstupů a výsledků (např. Královéhradecký, Moravskoslezský), v jiných (Pardubický, Jihočeský, Zlínský) byl rozjezd pomalejší, méně ujasněný, rozpačitý a s většími překážkami. Postupně však ještě v roce 2004 začaly své projekty uskutečňovat všechny kraje. Partnerské orgány byly vytvořeny, většinou jako řídicí týmy projektů, dostatečně transparentně jako vícesektorové. Nejsilněji zastoupen však byl vždy sektor veřejné správy.

Velkou příležitostí byl projekt pro nestátní neziskové organizace občanského typu (NNO) a jejich krajské asociace a koalice. Nedostatek finančních a lidských zdrojů pro plné zapojení do

³⁰ Evaluační opatření 3.3 SROP. Závěrečná zpráva. Tíma Liberec, Evasco, CpkP střední Morava pro MMR, 2008.



krajského projektu však byly typickým problémem pro zástupce neziskového sektoru. Častým případem bylo, že partneři z jednotlivých sektorů se sice účastnili práce řídicího týmu, sami realizovali řadu akcí a přinášeli připomínky k analýzám, strategickým dokumentům a dalším aktivitám kraje, avšak nedokázali jít ve svém sektoru do hloubky - zajistit si propojení a trvalý kontakt, sektor „zaktivizovat“ a opatření SROP 3.3 využít k posílení úlohy neziskového sektoru v rozvoji kraje.

Řada pracovníků krajských úřadů a volených krajských zastupitelů měla o místním neziskovém sektoru představu odvozenou převážně ze znalosti organizací, které žádají o příspěvky z krajských grantových programů. Profesionalita a nasazení zástupců neziskového sektoru v partnerských orgánech byla pro ně v některých případech příjemným překvapením.

Dopady krajských projektů na postavení a posílení kapacit neziskového sektoru jsou v různých krajích hodnoceny odlišně. V některých (Vysočina) se udržela či posílila pozice neziskového sektoru jako významného poskytovatele služeb a důvěryhodného partnera krajských orgánů a organizací podnikatelského a státního sektoru. Ve většině dalších se neziskový sektor „zviditelnil“ jako životaschopný partner a jen v části krajů byl vnímán jako povinná a trpěná součást projektů.

V některých krajích (Pardubickém, Libereckém a dalších) se mohly krajské orgány přesvědčit, že NNO mají přirozený a vysoký „partnerský a inovační potenciál“ – sklon spolupracovat, pružně reagovat, vyhledávat příležitosti, využít elán a motivaci k inovacím. Například v Pardubickém kraji to ukázal projekt Společně! Všeobecným cílem tohoto projektu bylo posílit kapacitu neziskových organizací pro jejich vzájemnou spolupráci. Aktivita projektu zahrnuje sběr námětů na projekty, přípravu pilotních partnerských projektů NNO, zpracování a ověření metodiky spolupráce zapojených organizací, budování partnerství v Pardubickém kraji, realizaci pracovních seminářů a workshopů. Celkové náklady činily 1 572 220 Kč. Jedním z prvních výsledků spolupráce je příprava projektu zaměřeného na mezinárodní spolupráci v rámci operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Paralelně byly připraveny 3 projekty s různým tema-

tickým zaměřením. Do přípravy projektu se zapojilo 10 neziskových organizací z Pardubického kraje. Díky projektu budou moci neziskové organizace čerpat zkušenosti od partnerů z Anglie, Skotska, Německa a Slovenska v oblasti managementu a práce s klienty v sociálních službách.

6.2. Partnerství ve venkovském prostoru

Nejlepší zkušenosti s uplatňováním partnerství v regionálním rozvoji jsou v České republice v místních akčních skupinách na venkově v rámci programu Leader.

Program Leader – můžeme už říci „metoda Leader“ - je již zaběhnutá forma rozdělování dotací pro integrovaný rozvoj venkova. Podstatou je vytvoření široké místní akční skupiny (MAS), která si vytváří vlastní strategický plán pro budoucí rozvoj území, na kterém působí. V České republice je to obvykle území třiceti i více malých obcí, které jsou členy MAS. Nejdůležitějším prvkem metody Leader je důsledná aplikace princip partnerství a to jak ve složení MAS, tak v nastavení společných rozhodovacích kroků. MAS musí být založena na základě partnerství veřejného, soukromého a neziskového sektoru. Rozvojové partnerství je místem spolupráce lidí pracujících v různých oborech a institucích v sektoru veřejném či soukromém. Vytváří prostor pro trvalou výměnu informací a zkušeností, podněcuje přirozený proces učení prostřednictvím komunikace, zvyšování znalosti o regionu, ale i vzdělávání podnikatelů, spolků a zástupců veřejné správy v oblastech projektového řízení a financování projektů. Strategie rozvoje vzniká na základě dlouhodobé diskuse členů MAS a konzultací s veřejností. Silnou motivací pro vytváření MAS a strategií rozvoje je bezesporu možnost ucházet se o dotaci³¹, která podpoří realizaci strategie. Dotace se následně přerozděluje na základě priorit a opatření vetknutých do strategického dokumentu a o malé granty se mohou hlásit se svými projekty všechny subjekty na území MAS. V současnosti v ČR existuje na 160 místních akčních skupin, z nichž 80 získalo dotaci pro svůj rozvoj.

31 Dotace je přidělována ze zdrojů programu Leader, který je jedna ze součástí Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkov. V ČR je zahrnut do dokumentu Program rozvoje venkova ČR na léta 2007 – 2013, který stanovuje rozdělování evropských peněz na rozvoj venkova a zemědělství. V ČR byl poprvé tento program spuštěn v roce 2004 v rámci Iniciativy Společenství Leader.



Česká republika

Rozvojové partnerství Regionu Hranicko je místní akční skupina, která sdružuje 31 obcí a v nich žijící podnikatele, spolky, místních samosprávy, fyzické osoby a zemědělce, kteří se odhodlali svými aktivitami a projekty přispět k naplňování principů udržitelného rozvoje obsažených ve Strategii rozvoje Regionu Hranicko. Výsledkem koncentrace jejich úsilí a nápadů je výraznější dopad na celkový rozvoj (vyšší přidaná hodnota). „Prolomení“ bariér tradičně oddělených sektorů přineslo nové i novátorské myšlenky (inovace), které budou zvyšovat bohatství Hranicka. Společně vytvořený strategický plán rozvoje byl podpořen k realizaci z dotace Programu rozvoje venkova. Ten se bude na Hranicku realizovat až do konce roku 2013 a umožní do regionu investovat až 60 miliónů Kč. Rozvojové partnerství vyhlásilo první výzvu k předkládání projektů v červnu 2008. Sešlo se 26 žádostí, ze kterých bylo jedenáct vybráno Výběrovou komisí Rozvojového partnerství. Mezi nimi byly projekty, které předkládala zemědělská družstva (např. Modernizace technologie dojírny), obce (např. Úprava veřejné zeleně v Opatovicích, nebo Infrastruktura pro spolkový život a sport ve Skaličce), nebo neziskové organizace (Přestavba bývalé kotelny v budově kulturního domu na multifunkční zkušebnu pro hudební spolky) a podnikatelé (Ze smetí cenná surovina). Celkem bylo pro rozvoj venkovského regionu Hranicko v tomto kole výzvy přiděleno 6 939 100 Kč.

Maďarsko

V mikroregionu Zalaszentgrót realizuje nezisková organizace ve spolupráci s obcí projekty, které jsou zaměřeny na místní obyvatele. Realizací vzdělávacího projektu se podařilo udržet mladé vzdělané lidi na venkově, vytvořit pro ně pracovní místa projektových manažerů, která díky realizaci dalších úspěšných projektů znásobovala přínos pro tuto venkovskou oblast. Zajímavým výstupem byl vznik místních poradenských středisek pro nezaměstnané, zajištění služeb pro obyvatele venkova prostřednictvím lokálních autobusových linek či služby mikrobusu na zavolání. Neméně zajímavým projektem je vznik Ekologického centra rozvoje venkova v obci Dótk, ve které žije pouze 30 obyvatel. Základní myšlenkou vzniku centra byla ochrana přírody a ži-

votního prostředí v souladu s myšlenkou trvale udržitelného rozvoje, využití obnovitelných zdrojů energie a osvěta v oblasti odpovědné spotřeby a trvale udržitelného regionálního rozvoje.

Slovensko

Občanské sdružení Přátelé Země – CEPA – realizuje ve spolupráci s obcemi mikroregionu Podpolanie servisní centrum, které bude pomáhat obcím při využívání fondů EU. Servisní centrum bude využívat Koordinačné združenie Podpolanie, které sdružuje zástupce šestnácti obcí a dvou měst mikroregionu. Sdružení bude řídit činnost servisního centra. Studii proveditelnosti prezentovalo a odevzdalo sdružení CEPA starostům na regionální konferenci v prosinci 2008. V lednu už začne příprava konkrétního projektu, se kterým se budou obce ucházet o podporu ze strukturálních fondů. Bude to mimo jiné projekt, který bude vzdělávat mladé lidi – absolventy a ženy po mateřské dovolené, kteří jsou v mikroregionu bez práce. Tito lidé se připraví na pozice místních projektových manažerů a po vyškolení budou pracovat pro obce při přípravě a řízení menších projektů.

6.3. Projekty sociální ekonomie

Sociální firmy jsou novým modelem zaměstnávání znevýhodněných osob na trhu práce. Jedná se o jeden z typů sociálního podniku. K jeho hlavním charakteristikám patří, že podniká a přitom minimálně 50 % příjmů sociální firmy musí tvořit vlastní příjmy z prodeje výrobků nebo služeb, zároveň zaměstnává minimálně 25 % zdravotně nebo sociálně znevýhodněných osob a poskytuje svým zaměstnancům přiměřenou pracovní i psychosociální podporu.

Výzvou a velkou příležitostí v projektech sociálního podnikání je také spolupráce s komunitou a obcí, kde sociální firmy sídlí, stejně tak získávání dalších zákazníků a partnerů ze soukromého sektoru např. zvyšováním povědomí o společenské odpovědnosti firem.



Česká republika

Občanské sdružení Fokus Praha založilo první sociální firmu již v roce 1999. Jůnův statek je penzion s restaurací v obci Sedlec nedaleko Prahy. Pracuje zde celkem 34 zaměstnanců, z toho 27 tvoří zaměstnanci s duševním onemocněním. Díky rozsáhlé přestavbě, která se týkala téměř dvou třetin objektu, může sociální firma zaměstnat dalších jedenáct lidí a rozšířit tak své služby. Rekonstrukce započala v dubnu 2007 a byla hrazena z prostředků Evropské unie, státního rozpočtu ČR, vlastních zdrojů. Projekt byl realizován v rámci operačního programu SROP. Celkové náklady dosáhly výše 32 395 801,- Kč. Rekonstrukce objektu umožnila maximálně využít partnerství a zapojení do života obce. Jůnův statek se stal přirozeným místem pro setkávání místních spolků. Mnoho lidí chodí do restaurace na oběd. Je zde nově otevřený nekuřácký sál a koutek pro děti. Bylo vybudováno místo veřejného internetu, které v obci dosud chybělo. Udržitelnost provozu budou zajišťovat profesionální služby, které statek poskytuje – kromě stravování je to i ubytování a konferenční centrum. Sociální firma dokáže zajistit i catering. Součástí poskytovaných služeb je také prádelna, která bude využívána okolními velkými firmami. Služby na Jůnově statku poskytují především lidé s duševním onemocněním a někteří zde už mohou i bydlet, protože v podkroví statku vzniklo pět bytů pro deset klientů. Na základě zkušeností z provozu této sociální firmy se Fokus Praha rozhodl vytvořit další sociální firmu Zahrada. Ta vznikla v červnu 2006 transformací z chráněné dílny a poskytuje zahradnické a údržbářské práce. V současné době je v ní zaměstnáno celkem 6 zaměstnanců s duševním onemocněním.

Polsko

Koalice pro odstraňování sociálních bariér (KLOS) vznikla pro realizaci projektu, který byl podpořen v rámci iniciativy Společenství EQUAL, financovaného z Evropského sociálního fondu. Koalice vznikla na podporu vzájemné koordinace činností ve veřejném sektoru, soukromém sektoru, neziskových organizací, vzdělávacích institucí a církve. Koalice vznikala na přelomu let 2004-2005 a pracuje na základě písemné smlouvy mezi partnery. Realizuje společné pro-

jekty na podporu zaměstnávání a integrace lidí s duševním onemocněním a postižením a dlouhodobě nezaměstnaných ve venkovském prostoru.

Koalice má zázemí ve vzniklém Centru pro sociální ekonomiku. Centrum uvádí do praxe představy koalice a získané poznatky. V obci Jedlice koalice s podporou Centra vytvořila konkrétní sociální podnik. Sociální podnik vznikl namísto pozemku a budov patřících Sdružení přátel zdravotně postižených. V přípravné fázi tohoto projektu byl proveden marketingový průzkum, který odhalil, že největší poptávka v regionu je po ubytovacím zařízení. Proto bylo rozhodnuto zahájit provoz hotelu, který bude přínosem jak v oblasti cestovního ruchu, tak vznikem pracovních příležitostí pro lidi s postižením. Objekt byl rekonstruován na malý penzion, kde je práce pro patnáct až dvacet lidí s postižením. Součástí projektu bylo i proškolení těchto lidí, aby mohli v penzionu pracovat.

Rozvoj myšlenky sociálního podnikání v komunitě obce podporuje také OPUS Centrum ve spolupráci se sdružením „Společně JÁ – TY – MY“, které realizuje projekt s názvem "Partnerství pro sociální ekonomiku" zaměřený na podporu a propagaci sociální ekonomiky v regionu Lodž. Cílem je ukázat, že sociální ekonomika je rentabilní a vyplatí se do ní investovat. Mezi představitele sociální ekonomiky v Polsku patří NNO a družstva, které umožňují lidem se znevýhodněním získat pracovní zkušenosti a prostor pro osobní rozvoj. V regionu Lodž stále jen velmi málo lidí ví, co je sociální podnikání. Hlavním problémem je nedostatečná podpora pro sociální ekonomiku na trhu práce ze strany institucí veřejné správy. Proto propagace a podpora partnerství pro sociální ekonomiku bude probíhat ve třiceti obcích v regionu Lodži. V každé obci bude vycházet z místních potřeb. Během projektu zde budou pracovat konzultanti, jejichž úkolem bude podporovat spolupráci mezi veřejnou správou a dalšími organizacemi při řešení problémů, s ohledem na potřeby ohrožených skupin obyvatel.

Rumunsko

Neziskový sektor v Rumunsku se začíná v oblasti sociálního podnikání teprve orientovat. Překážkou jsou i zákony, které znemožňují neziskovým organizacím podnikat. První vlašťovkou je například nadace Pentru Voi, která pracuje v oblasti Temešvár od roku 1996 a která poskytuje sociální služby lidem s mentálním postižením. Spolupracuje v partnerství s místní samosprávou a



od roku 2007 provozuje chráněné dílny³², ve kterých pracuje 53 zaměstnanců s postižením. Jde například o kopírovací práce, skládání výrobků, pekárnu. Kromě toho má i mobilní týmy, které pečují o veřejné prostranství firem, se kterými nadace Pentru Voi uzavřela smlouvu o partnerství. Tyto práce jsou ze strany partnerských firem hrazené.

7. NNO v procesu evaluace operačních programů

Operační programy jsou hodnoceny pomocí monitoringu a evaluací. Monitoring se zaměřuje na přímé výsledky a výstupy projektů, plnění monitorovacích indikátorů a správné využití finančních prostředků v projektech. Evaluace se zaměřuje na vyhodnocení dopadů a udržitelnosti operačního programu, zda jednotlivé podpořené projekty efektivně dosahují celkového cíle operačního programu a NSRR, a všímá si i udržitelnosti dosažených výsledků³³. Cílem evaluace je zvýšení kvality a efektivnosti operačních programů, s důrazem na specifické strukturální problémy členské země a na udržitelný rozvoj.

V běžícím implementačním programovacím období 2007 – 2013 mají být operační programy vyhodnocovány:

- dle okamžité potřeby (ad hoc) v návaznosti na zjištění monitoringu (odchyly od cílů, požadavky revizí ap.) - pro zlepšení procesu implementace,
- průběžně (ongoing) nebo
- souhrnně pro strategické zprávy.

V současné době je nejvíce aktuální ad-hoc hodnocení a hodnocení průběžné.

Právě v evaluaci je možné vyhodnotit účinnost realizačních procesů, zkoumat přínosy z realizace programu a jejich souladu se stanovenými cíli a vhodnosti jejich nastavení a také vydávat doporučení ke zvýšení efektivnosti OP. Pokud chceme analyzovat význam neziskových organizací v realizaci programů strukturálních fondů, je průběžná, anebo ad-hoc evaluace vhodným

³² Umožněno na základě zákona, který byl přijat v Rumunsku v r. 2006.

³³ Povinnost evaluace vyplývá jak pro NSRR i pro OP na základě čl. 45 až 47 obecného nařízení Rady (ES) č. 1083/2006

nástrojem. Evaluace prohlubuje a využívá výsledky monitoringu, který je spíše zaměřen na plnění daných indikátorů a sledování finančních toků.

Doporučení zapojit neziskové organizace do procesu evaluace vyplývá i z dokumentů Evropské komise³⁴. Princip partnerství a zapojení neziskových organizací doporučuje Evropská komise jak pro přípravu evaluačních plánů, tak pro realizaci evaluace a zpracování evaluačních zpráv.

Neziskové organizace jsou, podle doporučení Evropské komise, vítaným partnerem procesu evaluace, jako členové oponentních pracovních skupin, které by měly vznikat ke každému hodnocení. Evropská komise přímo doporučuje, v zájmu zajištění nezávislosti a kvality hodnocení, vznik takových pracovních skupin. Evropská komise doporučuje, aby členy těchto skupin byli i zástupci občanské společnosti.

V českých doporučeních³⁵ se však úloha partnerství, ani podpora zapojení občanské společnosti neobjevuje. Evaluace se řídí evaluačním plánem, v rámci kterého jsou realizovány evaluační projekty. Na základě shora popsanych zkušeností by se proces zapojení neziskových organizací do evaluace měl řídit plánem zapojení NNO, který by se smysluplně prolínal s plánem evaluace.

³⁴ Indicative guidelines on evaluation methods: evaluation during the programming period", Working Dokument 5, EC, duben 2007.

³⁵ Pokyny pro zajišťování evaluace programů hospodářské a sociální soudržnosti" (Dodatek č. 5 k „Metodice pro přípravu programových dokumentů pro období 2007-2013).



8. Důvody k posílení partnerství neziskových organizací a veřejné správy

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

1. Posiluje demokracii a konsensuální politickou kulturu. Zvyšuje transparentnost a pomáhá předcházet podvodům a korupci. Doplnuje omezené administrativní kapacity veřejné správy v této sféře.
2. Zajišťuje efektivnější využívání omezených veřejných zdrojů, vede ke zvyšování kvality podpořených projektů a k lepší absorpci fondů.
3. Zabezpečuje nezávislou expertízu a pomáhá uplatňování celé škály podmínek, které by měly fondy EU zohlednit: ochrany životního prostředí, rovnoprávnosti žen a mužů, sociálního zapojení, potřeb hendikepovaných, kvality života atd.
4. Přispívá k reálné decentralizaci fondů EU, posiluje pocit veřejného vlastnictví podpořených projektů a legitimitu politiky soudržnosti EU.

» 9. Použitá literatura «

1. Herta Tödtling Schönhof, Xavier Caus, Tony Kinsella, Bert Preiss: SPRÁVA A PARTNERSTVÍ V REGIONÁLNÍ POLITICE. Sdělení ad hoc. Vypracováno na žádost Výboru pro regionální rozvoj Evropského parlamentu. Brusel, Evropský parlament, 2008, IP/B/REGI/FWC/2006-Lot05-C02-SC02 04/01/2008
2. Hamedinger A., Frey O. Dangschat J., Breitfuss A. (red.) 2008: „Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat“ („Strategicky orientované plánování v kooperativním státě“), ISBN: 978-3-531-14587-7.
3. Strukturální fondy EU: význam otevřeného plánování, demokratického rozhodování a veřejné kontroly. Za podpory UK Foreign and Commonwealth Office Global Opportunities Fund vydalo Hnutí DUHA v rámci projektu CEE Bankwatch Network „Public Eyes on EU Funds“, květen 2005.
4. Best available practices: Public participation in programming, implementing and monitoring EU funds. CEE Bankwatch Network/Friends of the Earth Europe/Institute of Environmental Economics, září 2004.
5. Public eye on the EU funds. Civil society involvement in the structural, cohesion and rural development funds. Examples from Central and Eastern Europe. 2005 CEE Bankwatch Network & Friends of the Earth Europe. Duben 2005.
6. Stručný záznam z jednání s EK k OP Doprava pro období 2007-2013, stálé zastoupení ČR při EU, červenec 2007.
7. Aktuality Priateľov Zeme-CEPA, leden 2006.
8. Miroslav Parvonic, Juraj Zamkovský, Dr. Farkas István, Dönsz Teodóra, Marta Smigrowska, Peter Pal, Paul Kosterink. Environmental ngos role in implementing EU Structural and Cohesion Funds Edited: Hajdu Zoltán. Published in the framework of the project: “Sustainable development for the Region 07”,
9. Gabriella Jansson: The Eastern Enlargement and the Political Rationale of the EU Regional Policy: The Case of Hungary and the Implementation of the Partnership Principle. University essay from Linköpings universitet/Ekonomiska institutionen, 2003.
10. Partnership in the 2000-2006 programming period. Analysis of the implementation of the partnership principle. EC DG Regional policy. DISCUSSION PAPER OF DG REGIO. Listopad 2005.
11. 10 GOLDEN RULES for NGO partnership. Coalition on EU funds.
12. Social partners as beneficiaries. Information service of DG Employment, Social Affairs & Equal Opportunities. Communication Unit.
13. Social Inclusion ngos' access to structural funds: State of play and challenges for 2007-2013. SEMINAR REPORT. EAPN European anti poverty network. Porto. September 2007.
14. Brian Harvey. Manual on the Management of the European Union Structural Funds. 2. Vydání. EAPN European anti poverty network. 2006..

15. The illusion of inclusion, Euro Citizen Action Service, 2005.
16. [Http://eapn.horus.be/module/module_page/images/pdf/pdf_publication/Non-EAPN%20Publications/Spain_27.07.07.ppt](http://eapn.horus.be/module/module_page/images/pdf/pdf_publication/Non-EAPN%20Publications/Spain_27.07.07.ppt)
17. [Http://eapn.horus.be/module/module_page/images/pdf/pdf_publication/Non-EAPN%20Publications/Hungary_27.09.07.ppt](http://eapn.horus.be/module/module_page/images/pdf/pdf_publication/Non-EAPN%20Publications/Hungary_27.09.07.ppt)
18. Třetí sektor, druhá šance. Jak peníze z Evropské unie pomáhají. NROS, 2007.
19. Fast forward grants - report on the London ESF global grants Programme Fast Forward grants 2002-3. Greater London Enterprise, 2005.
20. The potential for utilising global grants in the Czech Republic in the 2007 – 2013 Structural Funds programming period. GLE, MPSV, 2006.
21. Indicative guidelines on evaluation methods: evaluation during the programming period, Working Dokument 5. EC, duben 2007.
22. Pokyny pro zajišťování evaluace programů hospodářské a sociální soudržnosti. Dodatek č. 5 k „Metodice pro přípravu programových dokumentů pro období 2007-2013. MMR, 2006.
23. Evaluace opatření 3.3. SROP: Závěrečná zpráva. Tima Liberec, Evasco, CpKP SM. MMR 2008.
24. Rozhodnutí Rady o strategických obecných zásadách Společenství pro soudržnost, 2006/702/ES, 2006.

» 10. Základní informace o SFteamu «

Nevládní organizace sítě SFteam (Sustainable Future Team) propagují šetrné a smysluplné využívání strukturálních fondů pro udržitelný rozvoj regionů.

SFteam pro udržitelnou budoucnost v současnosti tvoří partnerství osmi nevládních organizací ze zemí střední a východní Evropy a jedné z Holandska. Členové sítě jsou organizace občanské společnosti, usilující o to, aby se naše společnost rozvíjela udržitelným způsobem. Jejich partnerství je založeno na sdílení stejných cílů a hodnot. V dlouhodobém horizontu je cílem spolupráce podporovat uskutečňování politiky regionálního rozvoje v zemích střední a východní Evropy udržitelným způsobem. Za účelem naplnění tohoto cíle SFteam podporuje zvýšení zapojení nevládních organizací do regionálního rozvoje. Záměrem je vytvářet co

nejúčinnější partnerství mezi orgány veřejné správy a nevládními organizacemi. Tak aby byly schopny využít strukturální fondy efektivně a transparentně pro potřeby regionálního rozvoje v souladu s principy udržitelného rozvoje a veřejného zájmu.

Od roku 2002 většina společných finančních prostředků SFteamu pochází z CS Mott Foundation a nizozemské vlády. Pro naše hlavní činnosti máme zajištěny finanční prostředky do června 2009 od CS Mott Foundation. Proto nadále hledáme podporu pro naše záměry a práci. Počínaje rokem 2008 začínáme spolupracovat se sítí chorvatských nevládních organizací s cílem, aby se stala součástí SFteamu.

Kontakt:

Secretariat of SFteam for Sustainable Future
International Co-ordinator: István Farkas
Magyar Természetvédők Szövetsége
(National Society of Conservationists)
H-1091 Budapest, Ulloi ut 91/b., Hungary
Tel/fax: +36-1-2167297, Fax: +36 1 216 7295
Email: secretariat@sfteam.eu
Web-site: www.SFteam.eu

Partnerské organizace

- Centrum pro komunitní práci, Česká republika, www.cpkp.cz; www.cpkp.cz/regiony
- BlueLink Information Network, Bulharsko, www.bluelink.net
- Focus Eco Center, Rumunsko, www.focuseco.ro
- Friends of the Earth – CEPA, Slovensko, <http://www.priateliazeme.sk/cepa>
- Green Liberty, Litva, www.zb-zeme.lv
- Milieukontakt Oost-Europa, Holandsko, <http://www.milieukontakt.nl/>
- National Society of Conservationists, Maďarsko, www.mtvsh.hu
- Polish Green Network, Polsko, www.zielonasiec.pl



» 11. Základní informace o CpKP «

CpKP střední Čechy je nezisková organizace, která realizuje projekty a poskytuje služby všem zájemcům z veřejné správy, občanských organizací a soukromého sektoru v následujících oblastech:

Účast veřejnosti a občanských organizací v rozvoji obcí, měst a krajů

Navrhujeme a realizujeme programy účasti veřejnosti v investičním plánování a rozhodování. Jedná se například o zapojení veřejnosti do plánování a navrhování veřejných prostranství, do přípravy regenerace panelových sídlišť, do přípravy strategických, rozvojových nebo komunikačních koncepcí (např. koncepce nakládání s odpady, generely zeleně atd.) nebo také do přípravy dopravních staveb či jiných investic. V rámci tohoto programu organizujeme diskuse s veřejností, interaktivní výstavy, ankety, sociologické průzkumy a rovněž zajišťujeme vedení pracovních setkání s občany. Pořádáme vzdělávací programy v oblasti zapojování veřejnosti pro pracovníky veřejné správy.

Místní udržitelný rozvoj

Poskytujeme konzultační služby při přípravě projektů zaměřených na místní sociálně ekonomický rozvoj při respektování principů ochrany životního prostředí. Zpracováváme a aktualizujeme rozvojové strategie mikroregionů, měst a krajů. Jsme metodiky v procesech přípravy i implementace komunitních plánů sociálních služeb. Asistujeme při přípravě místních rozvojových projektů a aktivit zaměřených na znevýhodněné skupiny obyvatel. Pracujeme ve vzájemné spolupráci s místními partnery (veřejnou správou, podnikateli a NNO), což umožňuje co nejvíce přizpůsobit projekty místním podmínkám.

Regionální politika Evropské unie a regionální rozvoj ČR

Prosazujeme principy partnerství a transparentního rozhodování v regionální politice Evropské unie. V Česku prosazujeme konzultace a zapojení veřejnosti a nevládních neziskových organi-

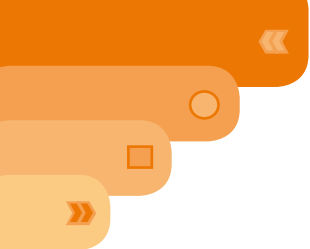
zací při přípravě a využívání Strukturálních fondů. Účastníme se diskuzí o podobě regionální politiky, zprostředkováváme informace ostatním NNO v Česku a připravujeme společná doporučení a postupy. Naše zkušenosti z ČR přenášíme do ostatních kandidátských a členských zemí EU. Podporujeme mezioborové setkávání a spolupráci neziskových organizací.

Výchova k občanství. Při zapojování veřejnosti je důležitá nejen ochota a zkušenost veřejné správy komunikovat s veřejností, ale také aktivní zájem občanů o věci veřejné. Realizujeme proto také projekty, které se zaměřují výchovu mládež k občanství a principům demokracie.

Podrobnější informace naleznete na internetu www.cpkp.cz/pobocky-stc

 **Kontakt: Ondřej Marek, tel.: +420 777 793 737, ondrej.marek@cpkp.cz**





PARTNERSTVÍ PRO STRUKTURÁLNÍ FONDY

Text © Mgr. Pavla Oriniaková, Ph.D.
Vydalo Cpkp střední Čechy, © Praha 2008
ISBN: 978-80-86902-71-5

Design, sazba©PRAAM, 2008

www.cpkp.cz/pobocky-stc