



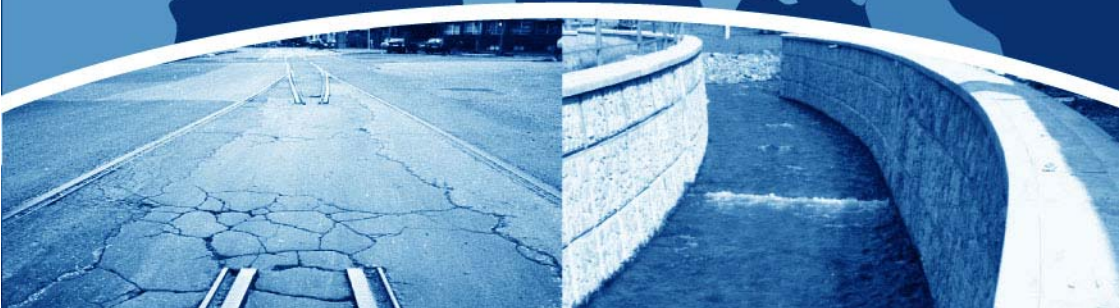
CEE bankwatch network

Priatel'ia
Zeme
CEPA

Verejná kontrola fondov EÚ

Význam otvoreného plánovania, demokratického rozhodovania a nezávislej kontroly

Apríl 2005



Naša vďaka za finančnú podporu patrí
UK Foreign and Commonwealth Office Global Opportunities Fund.

© 2005 Priatelia Zeme-CEPA

Autor textu: Juraj Zamkovský

Foto: archív Priateľov Zeme-CEPA, Andrej Zeman, Juraj Rizman

Grafická úprava: Riki Watzka

ISBN: 80-968918-6-3

Vytlačené na recyklovanom papieri.

Priatelia Zeme-CEPA

sídlo: Ponická Huta 65, 976 33 Poniky, tel/fax: 048-4193324

pobočka: Komenského 21, 974 01 Banská Bystrica, tel/fax: 048-4123859

email: eufondy@changenet.sk, cepa@priateliazeme.sk

www.priateliazeme.sk/cepa

Verejná kontrola fondov EÚ

význam otvoreného plánovania, demokratického rozhodovania a nezávislej kontroly

Obsah:

Úvod	1
Nové pravidlá pre využívanie fondov EÚ	2
Mimovládne organizácie: dôležití hráči pri presadzovaní verejného záujmu	3
Princíp partnerstva	3
Prečo je partnerstvo dôležité	4
Partnerstvo v legislatíve a v praxi	5
Partnerstvo v pripravovanej legislatíve pre roky 2007 – 2013	6
Účast' verejnosti prostredníctvom SEA a EIA	7
Nezávislý občiansky monitorovací tím na Slovensku	9
Pozitívne príklady z krajín strednej a východnej Európy	11
Estónsko	11
Poľsko	11
Maďarsko	12
Litva	12
Potreba posilňovania kapacít MVO	14
Odporúčania	15
Odporúčaná literatúra	17

Úvod

Poslaním štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu je vyrovnávať rozdiely medzi regiónmi. Sú to verejné fondy získané z daní občanov EÚ, o ktorých rozhodujú verejné inštitúcie. V súčasnom rozpočtovom období (2000 – 2006) spolu tvoria až tretinu celého rozpočtu EÚ (213 mld. EUR). Po poľnohospodárstve je to druhá najväčšia položka v rozpočte Únie. Po rozšírení EÚ sa značná časť týchto fondov uvoľnila aj na podporu ekonomického a sociálneho rozvoja v nových členských štátoch.

Rok 2005 je pre nové členské štáty EÚ – vrátane Slovenska – svojím spôsobom výnimočný. V tomto roku ešte stále čerpáme tzv. predvstupové fondy EÚ, ktorých cieľom bolo pripraviť kandidátske krajiny na vstup do EÚ a vybudovať kapacity v ich verejnej správe na dobrý a transparentný manažment podstatne väčších štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu. Zároveň sme už začali čerpať štrukturálne fondy aj Kohézny fond. A napokon, v tomto roku sa začali pripravovať pravidlá, ktoré predurčia veľkosť aj smerovanie fondov EÚ v ďalšom rozpočtovom období EÚ (2007 – 2013).

Vzhľadom na svoj objem i účel, sú fondy EÚ príležitosťou aj rizikom: ak sa použijú vhodne, môžu sa stať kľúčovým impulzom vyrovnávania regionálnych rozdielov, zmysluplného rozvíjania spoločenského aj prírodného potenciálu v regiónoch, ale aj zvyšovania kvality života spoločnosti ako celku. Ich netransparentné a nesprávne použitie však môže dnešné problémy ešte značne prehĺbiť.

Účelné a efektívne využívanie fondov EÚ je preto neoddielateľným verejným záujmom nielen u nás, ale aj v rámci celej Únie. Dôležitým predpokladom pre naplnenie tohto verejného záujmu je dôsledné uplatňovanie princípu partnerstva, a to tak pri programovaní (plánovaní) fondov EÚ, ako aj pri ich správe a rozhodovaní o ich využívaní, monitoringu, hodnotení a kontrole. Táto brožúra sa preto zameriava práve na túto oblasť a popri stručnom zhrnutí existujúcich domácich i zahraničných problémov ponúka niekoľko príkladov dobrej praxe a odporúčania pre verejnú správu.

Nové pravidlá pre využívanie fondov EÚ

Na úrovni EÚ sa už v minulom roku začala príprava niekoľkých legislatívnych návrhov, ktoré stanovia pravidlá pre využívanie fondov EÚ do roku 2013. Európska komisia v júli 2004 zverejnila návrh nových nariadení, ku ktorým sa už vyjadrili všetky členské štáty Únie prostredníctvom Európskej Rady a Európskeho parlamentu. Po ich schválení v júni 2005 sa začne diskutovať o tzv. Strategických pokynoch Spoločenstva, ktoré určia spoločné priority EÚ, v rámci ktorých budú môcť členské štáty využívať fondy EÚ v nadchádzajúcich siedmich rokoch.

Súčasne s prípravou legislatívneho rámca na úrovni EÚ, už začala príprava dokumentov, podľa kto-

rých sa bude riadiť využívanie štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na úrovni členských štátov. Každý z nich musí pripraviť návrh tzv. Národného strategického referenčného rámca (NSRR). Ide o obdobu terajšieho Národného rozvojového plánu. NSRR určí národné priority a stratégiu na dosiahnutie spoločných cieľov EÚ. Národné priority sa potom podrobnejšie rozpracujú do operačných programov (OP).

Po vypracovaní týchto dokumentov – približne koncom roka 2005 – začnú rokovania medzi jednotlivými členskými štátmi a Európskou komisiou, ktoré sa pravdepodobne ukončia do polovice roka 2006. Celý tento proces sa nazýva programovanie.

Mimovládne organizácie: dôležití hráči pri presadzovaní verejného záujmu

Mimovládne organizácie (MVO) zohrávajú nezastupiteľnú úlohu pri kontrole rozhodovania o využívaní peňazí daňových poplatníkov EÚ. Vedie ich k tomu hneď niekoľko dôvodov: ide o obrovské verejné prostriedky spravované verejnými inštitúciami, ktorých poslaním je zmierňovať regionálne rozdiely, chrániť životné prostredie a zvyšovať kvalitu rozvoja.

MVO však neostávajú len pri kritike netransparentnosti a zlých praktík. Vďaka nezávislému výskumu, priebežnému monitoringu, nebyrokratickej koordinácii a podpore verejnosti pripravujú konštruktívne podnety a odporúčania na skvalitňovanie programovania, rozhodovacích procesov aj správy fondov EÚ. Koordinovaným postupom MVO z rôznych krajín, najmä z nových členských štátov EÚ, dochádza k užitočnej výmene skúseností a informácií nielen o problémoch, ale aj o inšpiratívnych pozitívnych príkladoch a tým aj k postupnému šíreniu dobrej praxe v rámci EÚ. Angažovanosť MVO v oblasti verejných fi-

nancií neraz priniesla spoločenský prospech nielen na úrovni rozhodovania o konkrétnych projektoch, ale aj výrazné zlepšenie na systémovej úrovni. Slovensko v tomto smere nie je výnimkou.

Osobitný význam majú MVO zamerané na ochranu životného prostredia a presadzovanie dlhodobého perspektívneho a udržateľného rozvoja. Ich zainteresovanosť v tejto oblasti má mimoriadny význam pre zabezpečenie súladu medzi využívaním fondov EÚ na Slovensku a požiadavkami národnej i európskej environmentálnej legislatívy, prioritami Stratégie EÚ pre trvalo udržateľný rozvoj a princípmi európskej regionálnej politiky.

Princíp partnerstva

Väčšinu aktivít súvisiacich s fondami EÚ vykonávajú MVO nezávisle, mimo oficiálnych štruktúr. Na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni však vstupujú aj do partnerských vzťahov s verejnými inštitúciami zod-

povednými za rozhodovanie o fondoch EÚ, napríklad:

- v pracovných skupinách zriadených na prípravu programovacích dokumentov (na Slovensku sú to Výbor pre štrukturálne fondy a Kohézny fond a expertná pracovná skupina “Partnerstvo pre Národný rámec”);
- v monitorovacích výboroch zriadených na sledovanie správy a využívania fondov EÚ (na Slovensku sú takéto monitorovacie výbory zriadené pre Rámec podpory Spoločenstva, pre každý operačný program, pre oba jednotné programovacie dokumenty, pre Kohézny fond a tiež pre programovacie dokumenty pre iniciatívy spoločenstva a MVO v nich majú, s jedinou výnimkou, svojho zástupcu);
- v radiaciach výboroch zriadených v niektorých krajinách pre rozhodovanie o implementácii operačných programov, resp. stratégie pre Kohézny fond a prípravu podkladov pre výber projektov.

Spolupráca medzi oficiálnymi inštitúciami, MVO a ďalšími sociálnymi partnermi vychádza z tzv. princípu partnerstva zakotveného v európskych nariadeniach o fondoch EÚ. MVO si obyčajne nominujú alebo zvolia svojich zástupcov do týchto

štruktúr, a na ich pôde potom zastupujú záujmy občianskeho sektora. Systém nominácií ako aj pôsobenia týchto predstaviteľov však nie je jednotne upravený a líši sa od prípadu k prípadu.

Prečo je partnerstvo dôležité

Princíp partnerstva nie je žiadny módny ani abstraktný koncept. Jeho dôsledné uplatňovanie v rôznych fázach rozhodovania o veciach verejných má veľmi praktický spoločenský význam. Potvrdzujú to hodnotiace štúdie, ktoré si objednáva Európska komisia u nezávislých odborných inštitúcií. Podľa nich je partnerstvo kľúčom k úspešnému napĺňaniu poslania fondov EÚ, a to z niekoľkých dôvodov:

- účasť partnerov na rozhodovaní zvyšuje legitimitu kohéznej politiky EÚ;
- správne využívané partnerstvo vedie k lepšej koordinácii pri správe fondov EÚ;
- zapájanie partnerov do monitorovania fondov EÚ zvyšuje ich transparentné využívanie;
- zaangažovanie partnerov vedie k zvýšeniu miery čerpania fondov vďaka kvalitnejšiemu výberu projektov a tiež k intenzívnejšiemu šíreniu informácií smerom k potenciálnym predkladateľom projektov.¹

¹ John Kelleher, Sarah Batterbury & Elliot Stern: The Thematic Evaluation of the Partnership Principle. Final Synthesis Report. The Tavistock Institute, február 1999. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/rathe/cov-cont.pdf

Partnerstvo v legislatíve a v praxi

Princíp partnerstva je zakotvený aj v platnej legislatíve upravujúcej fondy v EÚ. Podľa nej, "vytvorí členský štát široké a účinné partnerstvo všetkých príslušných subjektov" na národnej, regionálnej, miestnej a inej úrovni, a to počas "prípravy, financovania, monitorovania a hodnotenia pomoci".²

Aj keď citované nariadenie je záväzné pre členské štáty počas celého sedemročného rozpočtového obdobia EÚ (roky 2000 až 2007), jeho vágnosť a nekonkrétnosť nekladá jednoznačný, účinný a vynútiteľný rámec pre uplatňovanie princípu partnerstva v praxi.³ Naopak, poskytuje vládam členských krajín široký priestor na interpretáciu ustanovení týkajúcich sa princípu partnerstva, čo v reálnom živote vedie k ich faktickému obchádzaniu. Neraz sa stáva, že partneri dostávajú extrémne krátke lehoty na pripomienkovanie rozsiahlych dokumentov, ich pripomienky nie sú vôbec zohľadňované alebo že ministerstvá nepozvú do dôležitých výborov MVO s odôvodnením, že miesto sociálnych a ekonomických

partnerov už zaujali predstavitelia zamestnávateľských zväzov či obchodných a priemyselných komôr.

Preto sú v uplatňovaní princípu partnerstva značné rozdiely medzi jednotlivými štátmi, a dokonca aj medzi jednotlivými ministerstvami. Vzniká tak zbytočne priestor pre netransparentnosť, konflikt záujmov, neinformovanosť, indície o nečistých praktikách a v konečnom dôsledku aj pre konflikty a napätie. Avšak aj v prípade, že MVO sú prizvané do partnerských štruktúr, často musia čeliť iným problémom. Napríklad:

- výber zástupcov MVO štátnou správou, prípadne neakceptovanie ich nominantov (príkladom môže byť Ministerstvo hospodárstva SR, ktoré odmietlo vymenovať kvalifikovaného nominanta MVO do monitorovacieho výboru pre Sektorový operačný program Priemysel a služby s odôvodnením, že "ide o vysoko odbornú pozíciu"),
- nedostatočný prístup k úplným a včasným informáciám,
- nejasné alebo meniace sa pravidlá a podobne.

² Nariadenie Rady (ES) č. 1260/1999 o všeobecných ustanoveniach o štrukturálnych fondoch.

³ Dnes platné nariadenie nestanovuje minimálny štandard v oblasti poskytovania informácií, nešpecifikuje termíny pre poskytovanie pripomienok ani povinnosti štátnej správy vo vzťahu k pripomienkam. Nešpecifikuje ani pojem "sociálni a ekonomickí partneri" a jeho interpretáciu ponecháva na členské štáty. Nariadenie upravujúce Kohézny fond sa o princípe partnerstva nezmieňuje vôbec.

Partnerstvo v pripravovanej legislatíve pre roky 2007 – 2013

Vo februári 2004 Európska komisia zverejnila zámer rozsiahlej reformy štrukturálnej a regionálnej politiky EÚ v ďalšom programovacom období 2007 – 2013. Dnešný pomer financií určených na regionálnu a štrukturálnu politiku (asi tretina rozpočtu EÚ, t.j. vyše 336 mld. EUR) sa síce zachová, zmení sa však štruktúra fondov a ciele, na ktoré ich bude možno využívať.

Základné princípy štrukturálnej politiky – viacročné programovanie, partnerstvo, spolufinancovanie, hodnotenie a doplnkovosť – sa nezmenia. Komisia však navrhuje posilniť úlohu Európskeho parlamentu. Členské štáty by mu mali predkladať svoje programové dokumenty a každý rok by mali predložiť Európskej rade správu o plnení cieľov regionálnej politiky.

Komisia tiež navrhuje zjednodušiť systém programových dokumentov. Národný rozvojový plán, ktorý doteraz schvaľovala Európska komisia, nahradí nový typ programového dokumentu – Národný strategický referenčný rámec, o ktorom bude každý členský štát Európsku komisiu iba informovať. Jeho súčasťou budú operačné programy, ku ktorým už nebude treba vypracovávať programové doplnky. Každá krajina si pod-

ľa návrhu Európskej komisie bude môcť sama definovať kritéria oprávnenosti žiadateľov o podporu.

MVO považujú pripravovanú decentralizáciu správy fondov EÚ za pozitívny krok. Zároveň sa však obávajú, že ak nové nariadenia ostanú príliš všeobecné a vágne, ako je to v súčasnosti, členské štáty budú mať tendenciu “znižovať latku” náročnosti operačných programov a podceňovať kvalitu financovaných operácií v snahe vyčerpať maximálny objem prostriedkov pri minimálnej administratívnej, finančnej a časovej náročnosti. Za najväčší nedostatok považujú dominanciu ekonomických cieľov vyjadrených kvantitatívnymi indikátormi (HDP) a absenciu integrovaného prístupu k programovaniu, ktorý by zabezpečil rovnocenné zohľadňovanie dlhodobých ekonomických, sociálnych a environmentálnych priorít merateľných kvalitatívnymi ukazovateľmi.

Preto MVO považujú za dôležité, aby nová legislatíva stanovila konkrétnu, jasnú a záväznú úpravu partnerstva. Komisia v návrhu nového nariadenia čiastočne zvýraznila potrebu intenzívnejšieho zapojenia miestnych aj regionálnych samospráv, sociálnych partnerov a MVO do programovania, implementácie i monitoringu nástrojov regionálnej a štrukturálnej politiky. Termín “všetky príslušné subjekty” nahradilo spojenie “všetky zainteresované sub-

jekty reprezentujúce občiansku spoločnosť, environmentálnych partnerov, MVO, a subjekty presadzujúce rodovú rovnosť”.⁴ Ide síce o pozitívny krok vpred, ten však má ešte ďaleko od jasných a záväzných pravidiel zabezpečujúcich efektívnu účasť MVO.

Niektoré členské štáty vyjadrili výhrady voči podrobnejšej úprave princípu partnerstva v návrhu nového nariadenia. To iba potvrdzuje obavy MVO z nedostatočne zabezpečenej decentralizácie správy fondov EÚ. Na druhej strane, Európsky parlament v návrhu správy odmietol “akékoľvek oslabovanie princípu partnerstva ako bol definovaný v pôvodnom návrhu nariadenia” a požaduje, “aby sa zoznam zainteresovaných subjektov nielen zachoval, ale ďalej rozšíril o environmentálne MVO a subjekty zastupujúce záujmy zdravotne postihnutých”.

Dôležitá zmena sa dotkne aj legislatívnej úpravy Kohézneho fondu. Nové nariadenie požaduje uplatňovanie princípu partnerstva pri programovaní, implementácii, monitoringu a kontrole Kohézneho fondu a tiež novovytvoreného Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre vi-

diecky rozvoj (European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD).⁵ Návrh nariadenia o EAFRD dokonca priamo definuje “environmentálne organizácie” ako jedného z partnerov. Je zaujímavé, že v tomto prípade nedošlo k výhradám členských štátov.

Účasť verejnosti prostredníctvom SEA a EIA

Okrem princípu partnerstva umožňujú účasť verejnosti na manažmente fondov EÚ aj postupy, ktoré sú súčasťou tzv. strategického hodnotenia vplyvov na životné prostredie (Strategic Environmental Assessment – SEA) a hodnotenia vplyvov na životné prostredie (Environmental Impact Assessment – EIA).

EIA a SEA sú procesy, ktorých úlohou je predchádzať a obmedzovať negatívne vplyvy investícií na životné prostredie a ktoré zahŕňajú aj konzultácie s verejnosťou. Výstupy z konzultácií (napr. navrhované alternatívy alebo opatrenia na zmiernenie negatívnych vplyvov) by sa mali zohľadňovať pri rozhodovaní. EIA a SEA sú dôležité hlavne pri veľkých infraštruktúrnych projektoch, ktoré zväčša predstavujú zá-

⁴ *Návrh Nariadenia Rady o všeobecných ustanoveniach o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde, COM(2004)492 zo 14. júla 2004.*

⁵ *Kohézny fond bude upravený všeobecným nariadením o fundoch EÚ (a osobitným nariadením o Kohéznom fonde). EAFRD bude upravený osobitným nariadením, pozri: Návrh Nariadenia Rady o podpore vidieckeho rozvoja prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre vidiecky rozvoj, COM(2004)490 zo 14. júla 2004.*

važné zásahy do životného prostredia.

EIA sa uplatňuje na úrovni projektov a zahŕňa konzultácie s miestnymi komunitami a MVO, ktoré môžu byť projektmi zasiahnuté. SEA sa vykonáva počas prípravy strategických plánov, programov a politík. Mala by sa preto uskutočniť aj v prípade každého pripravovaného programovacieho dokumentu pre fondy EÚ na obdobie 2007 – 2013.

Ak sa SEA a EIA vykonávajú správne, môžu sa stať účinným nástrojom účasti verejnosti a tiež nástrojom minimalizácie škôd na životnom prostredí. Žiaľ, hodnotenia potenciálnych vplyvov programovacích dokumentov na životné prostredie, ktoré sa doteraz v krajinách strednej a východnej Európy robili, boli zväčša veľmi nedostatočné a formálne. Podnety občanov a MVO sa často úplne ignorovali.

Na Slovensku sa SEA nevykonávala vôbec. EIA sa neraz začala vykonávať až po prijatí dôležitých rozhodnutí, ktoré predurčili charak-

ter projektu (napríklad miesto, trasa cesty, zvolené technológie, atď.).⁶ EIA tak stala skôr nástrojom na zdôvodnenie a odobrenie vopred pripravených rozhodnutí prijatých za zatvorenými dverami ako východiskom a podkladom pre výber optimálneho variantu projektu alebo na jeho vylepšenie. Účast verejnosti na rozhodovaní sa redukovala na možnosť pozorovať celý proces bez možnosti efektívne doň zasiahnuť. Takýto prístup nielen paralyzuje samotný zmysel hodnotenia, ale odporuje aj duchu platnej legislatívy.

Vzhľadom na očakávaný rast transferu prostriedkov daňových poplatníkov EÚ do strednej a východnej Európy v období 2007-2013 je mimoriadne dôležité, aby nové členské štáty, ktoré budú profitovať z fondov EÚ, vykonávali hodnotenia vplyvov na životné prostredie podľa pravidiel a aby začali s prípravou SEA pre nové programy v roku 2005. Európska komisia by mala oveľa dôraznejšie kontrolovať kvalitu týchto procesov.

⁶ Príkladom môžu byť veľké projekty financované z predvstupových fondov a ISPA, napríklad diaľnica Sofia-Pernik v Bulharsku, diaľnica Praha-Drážďany v Českej republike, centrum spracovania odpadov v severozápadnom Estónsku, centrum spracovania odpadov v maďarskom Szolnoku alebo rýchlostná cesta Bielsko-Biala-Cieszyn v Poľsku. Podrobnejšie informácie nájdete v prípadových štúdiách v publikácii Making EU Funds Work for People and the Environment: Case Studies from Central and Eastern Europe. CEE Bankwatch Network & Friends of the Earth Europe, jún 2004. http://www.bankwatch.org/publications/studies/2004/eu_casestudies_06-04.pdf

Nezávislý občiansky monitorovací tím na Slovensku

Masívne zneužívanie predvstupových fondov EÚ na Slovensku prepuklo v marci 2001 do zatiaľ najväčšieho korupčného škandálu v strednej a východnej Európe. Vtedajší systém nejasných a vágnych pravidiel, absencia kontrolných mechanizmov, chaos v kompetenciách jednotlivých inštitúcií, koordinovaná manipulácia informácií spolu s katastrofálnou kvalitou personálu štátnej správy zodpovednej za rozhodovanie a správu fondov EÚ umožnili niekoľkým jednotlivcom tunelovať pomoc EÚ v nebyvalom rozsahu⁷. Niekoľko MVO pod vedením Priateľov Zeme vytvorilo vtedy analytickú skupinu, ktorá okrem odhaľovania korupčných praktík dbala o to, aby sa prípad vyšetril a aby sa prijali prísne protikorupčné opatrenia, ktoré by obmedzili možnosť zneužívania fondov EÚ v budúcnosti.

Z tejto skupiny postupne vznikol nezávislý tím s celoštátnou pôsobnosťou, ktorého úlohou je monito-

rovať a kontrolovať kvalitu rozhodovania o fondoch EÚ, a to od programovania po ich implementáciu.

Nezávislý občiansky monitorovací tím dnes združuje vyše 20 predstaviteľov MVO z rôznym zameraním. Viacerí z nich sú členmi oficiálnych monitorovacích výborov a pracovných skupín zaoberajúcich sa fondami EÚ. Tím priebežne komunikuje prostredníctvom elektronickej konferencie, pravidelne sa stretáva, poskytuje verejnosti, samosprávam a médiám nezávislé informácie o fondoch EÚ, dokumentuje prípady dobrej i zlej praxe a pripravuje podnety na skvalitnenie rozhodovacích mechanizmov týkajúcich sa verejných financií.

V roku 2004 tento tím inicioval proces prípravy systému opatrení na ochranu pred netransparentnosťou, zneužívaním a konfliktom záujmov pri rozhodovaní a správe fondov EÚ na Slovensku. Výsledkom bolo prijatie vládneho uznesenia, ktoré uložilo všetkým výkonným orgá-

⁷ Podrobnejšie v publikácii *Billions for Sustainability? Lessons learned from the use of pre-accession funds*. CEE Bankwatch Network & Friends of the Earth Europe, November 2002. <http://www.bankwatch.org/downloads/billions4.pdf>

nom zainteresovaným do programovania a implementácie fondov EÚ uplatňovať tento systém opatrení⁸. Slovensko, dovtedy často používané ako odstrašujúci príklad v oblasti manažmentu fondov EÚ, sa po prijatí uznesenia začalo na medzinárodných fórach spomínať v inom svetle.

Nezávislý monitorovací tím sa v súčasnosti zameriava na niekoľko úloh: okrem kontroly plnenia spome-

nutých uznesení v praxi⁹ a poskytovania informácií o fondoch EÚ prostredníctvom špecializovanej internetovej stránky¹⁰ sa zameriava na programovanie štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na roky 2007 a 2013.

Nezávislý monitorovací tím je možné kontaktovať prostredníctvom Priateľov Zeme-CEPA. Adresa je uvedená na vnútornej strane obálky.

⁸ Uznesenie vlády SR č. 797 z 18. augusta 2004.

⁹ Na adresu eufondy@changenet.sk je možné posilať podnety a informácie. V prípade upozornenia je zachovaná diskretnosť.

¹⁰ www.eufondy.org

Pozitívne príklady z krajín strednej a východnej Európy

V tejto časti nájdete niekoľko príkladov dobrej praxe, ktoré môžu byť inšpiráciou aj pre Slovensko.¹¹

Estónsko: Pokrok v programovaní a implementácii

Kým prvý národný program pre štrukturálne fondy na obdobie 2000 – 2003 vznikol takmer úplne bez účasti verejnosti a bez SEA, druhý program na obdobie 2004 – 2006 sa pripravoval za širokej účasti verejnosti. Konzultácií sa zúčastnilo asi 80 rôznych sociálnych partnerov, vrátane niekoľkých environmentálnych MVO a do návrhu programu sa zapracovala asi tretina ich pripomienok a podnetov. Neskôr však došlo k zvráteniu procesu, vláda náhle zmenila dohodnuté priority a celý proces sa začal odznova, tentokrát s podstatne slabším zapojením verejnosti. Po veľkom tlaku MVO sa podarilo presadiť aspoň vykonanie SEA.

Čo sa týka implementácie schváleného programu, environmentálne MVO dostali ponuku na obsadenie dvoch miest v riadiacom výbore pre rozvoj environmentálnej infraštruktúry financovaného z Európskeho fondu regionálneho rozvoja. Jedna z MVO neprijala priame menovanie a rozhodla sa pre voľbu zástupcu MVO prostredníctvom otvoreného procesu. Vďaka serióznym a dobre pripraveným argumentom a aktívnemu účinkovaniu vo výbore dokázali zástupcovia environmentálnych MVO presadiť dôležité návrhy, napr. na podporu využívania obnoviteľných zdrojov energie a ochranu prírody.

Poľsko: voľby MVO do riadiacich výborov pre Kohézny fond

Do oboch riadiacich výborov pre Kohézny fond (výbor pre dopravu a výbor pre životné prostredie) boli v otvorenom a demokratickom výberovom procese nominovaní dvaja zástupcovia MVO. Úlohou týchto vý-

¹¹ Podrobnejšie informácie a viaceré ďalšie prípadové štúdie sú zverejnené v publikácii Best Available Practices: Public Participation in Programming, Implementing and Monitoring EU Funds. CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, Institute of Environmental Economics, September 2004. http://www.bankwatch.org/publications/studies/2004/best_practices_10-04.pdf

borov je vykonávať predbežný výber projektov určených na financovanie.

Voľby do výboru pre životné prostredie v roku 2003 technicky zabezpečovalo ministerstvo životného prostredia, ale nezasahovalo do ich priebehu: každá MVO mohla nominovať jedného kandidáta, ktorý musel zverejniť svoj životopis a "volebný program", t.j. predstavu, ako zabezpečí prenos informácií medzi MVO a výborom a ako bude presadzovať záujmy MVO. Informácie o kandidátoch MVO boli zverejnené na stránke ministerstva a každá MVO mohla jedným hlasom podporiť dvoch z nich. Dvaja kandidáti s najvyšším počtom hlasov boli automaticky menovaní za členov výboru. Takýto postup sa veľmi osvedčil. Predstavitelia MVO vo výboroch presadili transparentnejšie výberové kritériá, upozorňovali na význam EIA pre výber projektov a zdôrazňovali potrebu využívania prostriedkov fondu pre implementáciu environmentálnej legislatívy EÚ. Pred rokovaním výboru konzultovali svoje pripomienky k hodnoteným projektom s miestnymi MVO, a to prostredníctvom špeciálnych emailových diskusií a webových stránok.

Bohužiaľ, po reforme komisie pre dopravu v roku 2004 Ministerstvo pre infraštruktúru už nerešpektovalo demokratické výberové postupy a samo nominovalo jediného zástupu MVO.

Maďarsko: Riadiace orgány finančne podporili účasť expertov MVO pri výbere projektov

Maďarské ministerstvo životného prostredia poskytlo finančnú pomoc Národnej spoločnosti ochrancov prírody (Magyar Természetvédelem Szövetsége – MTVSZ), najväčšej maďarskej environmentálnej MVO na hodnotenie environmentálnej udržateľnosti projektov financovaných z Regionálneho operačného programu. MTVSZ zostavila skupinu 10 expertov, ktorí už mali bohaté predchádzajúce skúsenosti s hodnotením stoviek projektov. Títo experti posúdili väčšinu projektov, z ktorých niektoré odporučili na financovanie, časť projektov zamietli alebo vrátili s požiadavkou na doplnenie potrebných informácií. MTVSZ tiež navrhla skvalitnenie environmentálnych kritérií do dokumentov tvoriacich súčasť výzvy na podávanie projektov, pričom ministerstvo jej návrh akceptovalo.

Litva: Projekt odpadového hospodárstva skvalitnený vďaka účasti verejnosti na EIA

Účasť Litovského zeleného hnutia (Lietuvos Atgaja) a ďalších MVO v procese EIA na jeden z projektov odpadového hospodárstva navrhnutého na financovanie z fondu ISPA a účasť v Projektovom monitorovacom výbore prispela k lepšie-

mu zosúladieniu investície s požiadavkami na ochranu životného prostredia. V priebehu celého procesu Atgaja podporovala miestne komunity a MVO, ktoré nesúhlasili s navrhovanými lokalitami pre skládky odpadu. Na základe výsledkov EIA a v súlade s názormi miestnych obyvateľov sa úrady nakoniec rozhodli

pre finančne menej náročné a z pohľadu životného prostredia environmentálne vhodnejšie miesto pre skládku. Podarilo sa tiež zrušiť pôvodný zámer na vybudovanie spaľovne odpadov – ako najdrahšej a environmentálne najmenej udržateľnej technológie.

Potreba posilňovania kapacít MVO

Efektívna účasť na správe EÚ fondov znamená štúdium množstva dokumentov, vysokú odbornú úroveň a technickú pripravenosť. MVO v monitorovacích, riadiacich a programovacích výboroch sú mnohokrát vysoko hodnotené za ich profesionálny a konštruktívny prístup postavený na odborných vedomostiach. Kapacity MVO sú však limitované, a to najmä v strednej a východnej Európe.

Na rozdiel od štátnych orgánov, ktoré takúto činnosť vykonávajú v rámci pracovného času, pôsobenie zástupcov MVO nie je honorované. MVO sa bežne nepreplácajú ani žiadne priame náklady súvisiace s ich účasťou (cestovné na stretnutia výborov, náklady na ubytovanie, náklady na konzultácie s expertmi). MVO aktívne v partnerských štruktúrach doteraz nemali prístup k fi-

nanciám z fondov EÚ určeným na technickú asistenciu.

Čím viac si štátne orgány uvedomujú prínosy partnerskej spolupráce s MVO a čím viac priestoru pre účasť občanov sa postupne otvára, tým jasnejšie sa ukazuje, že limitované kapacity MVO sú kritickým problémom, ktorý je prekážkou účinnej spolupráce. Ani lepšie pravidlá upravujúce princíp partnerstva, ktoré sa už uplatňujú v celej Európe, automaticky nezabezpečia účasť občianskej spoločnosti, ak sa zanedbá budovanie kapacít.¹²

Ak sa nedostatok zdrojov nemá stať brzdou občianskej účasti, je potrebné podporovať MVO prostredníctvom tréningov, budovania kapacít a finančným pokrytím ich priamych nákladov.

¹² Občianska spoločnosť partnerom v štrukturálnych fondoch Európskej únie. European Citizen Action Service, november 2004.

Odporúčania

1. Slovskí poslanci Európskeho parlamentu a zástupcovia Slovenska v Európskej rade by sa mali aktívne zasadzovať o zdokonalenie ustanovení o partnerstve v novej legislatíve týkajúcej sa fondov EÚ. Účasť MVO na všetkých úrovniach manažmentu fondov EÚ by sa mala stať záväznou vo všetkých členských krajinách, ktoré tieto fondy využívajú.
2. Aj keď podrobná úprava partnerských štruktúr by mala ostať v právomoci členských štátov a regiónov, Európska komisia by mala zverejniť záväzné, minimálne a dostatočne konkrétne štandardy v tejto oblasti, aby sa zabezpečilo všeobecné zlepšenie úrovne pravidiel určujúcich zapojenie MVO do manažmentu fondov EÚ, a to v celej únii. Komisia by mala monitorovať realizáciu týchto štandardov. Štátna správa na Slovensku mala vyhľadávať príklady dobrej praxe z iných krajín a v prípade ich bezproblémovej replikovateľnosti uplatňovať aj opatrenia, ktoré idú nad rámec záväzného minima v EÚ.
3. Štát by mal vytvoriť účinný systém podpory účasti verejnosti a posilňovania kapacít MVO, vrátane tréningov a refundácie priamych nákladov vynaložených v súvislosti s ich účasťou na programovaní, implementácii, monitoringu a kontrole fondov EÚ na Slovensku. Komisia by mala od členských štátov, ktoré čerpajú fondy, požadovať, aby podporovali MVO aktívne v partnerstvách z rozpočtov technickej asistencie alebo prostredníctvom globálnych grantových schém (napr. určením minimálnych hraníc pre financovanie MVO). Na druhej strane by Komisia mala zväziť vytvorenie nového európskeho podporného fondu pre budovanie kapacít týchto MVO, a to na základe čl. 43 nového nariadenia o fondoch EÚ.
4. Štátna správa by mala zabezpečiť kvalitný proces SEA v ranom štádiu programovania fondov EÚ na obdobie 2007 – 2013, s dôrazom na efektívnu účasť verejnosti a dôsledné uplatnenie jeho výstupov.¹³ Na programy, ktoré neboli posúdené v procese SEA, by nemali byť

alokované žiadne financie z verejných fondov. Európska komisia musí trvať na riadnej implementácii SEA vo všetkých členských štátoch.

5. Tzv. väčšie projekty¹⁴, ktoré vyžadujú veľké investície z fondov EÚ, by nemala pripravovať len úzka skupina expertov. Riadiace orgány by mali vytvoriť špeciálny riadiaci výbor pre každý významný projekt. Vo výbore by mali byť zastúpení aj zástupcovia MVO a dotknutých miestnych skupín. Stanovisko výboru k dokumentácii väčších projektov by malo

byť dôležitým podkladom pre výberovú komisiu.

6. Riadiace orgány na Slovensku by mali dôsledne uplatňovať opatrenia vyplývajúce z uznesenia vlády SR č. 797 z 18. augusta 2004. Tieto opatrenia boli na viacerých medzinárodných fórach všeobecne označené za dobrú prax v boji proti korupcii a konfliktu záujmov. Riadiace orgány by tiež mali zverejňovať podrobné informácie o všetkých podporených projektoch vrátane jeho charakteristiky, cieľov, predpokladaných výsledkov a štruktúry rozpočtu.

¹³ Na Slovensku sa doteraz SEA z viacerých dôvodov vôbec neuplatňovala. Po prvé, ustanovenie o SEA v zákone o EIA (čl. 35 Zákona č. 127/1994 o posudzovaní vplyvov na životné prostredie) nie je vynútiteľné, pretože proces posudzovania nie je povinný vo vzťahu k príprave strategických dokumentov. Po druhé, zákon neobsahuje žiadnu štandardnú úpravu postupu SEA a interpretáciu príslušného ustanovenia ponecháva celkom na úradníkov. V tomto zmysle Slovensko nemá zosúladenú národnú legislatívu s legislatívou EÚ, kde už vstúpila do platnosti smernica o SEA. Je preto potrebné prijať špeciálny zákon o SEA, ktorý bude zohľadňovať dobrú prax v EÚ, bude konkrétny, záväzný a vynútiteľný.

¹⁴ Väčšie projekty sú v nariadeniach o fondoch EÚ definované ako projekty, ktorých celkové náklady presahujú 50 miliónov EUR (resp. 25 miliónov EUR pri projektoch v oblasti životného prostredia).

Odporúčaná literatúra

Publikácie Priateľ'ov Zeme a CEE Bankwatch Network

Best Available Practices: Public Participation in Programming, Implementing and Monitoring EU Funds. CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, Institute of Environmental Economics, September 2004.

http://www.bankwatch.org/publications/studies/2004/best_practices_10-04.pdf

Public Participation in Programming, Implementing and Monitoring EU Structural Funds and the Cohesion Fund. A Legal Analysis. Marcin Stoczkiewicz, Environmental Law Center. CEE Bankwatch Network, Institute of Environmental Economics, September 2004.

http://www.bankwatch.org/publications/studies/2004/legal_analysis_12-04.pdf

Partnership Principle in Practice: NGO Involvement in the EU Funds Programming, Management and Control. Proceedings of a conference in Brussels, October 21-23, 2004.

http://www.coalition-on-eufunds.org/oct_seminar_2004/

Making EU Funds Work for People and the Environment: Case Studies from Central and Eastern Europe. CEE Bankwatch Network & Friends of the Earth Europe, June 2004.

http://www.bankwatch.org/publications/studies/2004/eu_casestudies_06-04.pdf

Billions for Sustainability? Lessons learned from the use of pre-accession funds. CEE Bankwatch Network & Friends of the Earth Europe, November 2002.

<http://www.bankwatch.org/downloads/billions4.pdf>

Publikácie iných MVO

The illusion of inclusion: Access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe. Report for the Euro Citizen Action Service. Brian Harvey Social Research, July 2004.

Partnerships for Sustainable Development? Report on the Structural Funds Programming Process in Central Europe. Milieukontakt Oost Europa, February 2004.

Civil Society as a Partner in European Union Structural Funds. European Citizen Action Service, November 2004.



Priatel'ia Zeme-CEPA sÚ obãianske zdruÅenie, ktorého poslaním je chrániť prírodu a krajinu, presadzovať environmentálnu, sociálnu a ekonomickú spravodlivosť, rozvíjať demokraciu, podporovať vyváÅený rozvoj regiónov a posilňovať efektívnu úãast obãanov na rozhodovaní o veciach verejného zaujmu.

Kontakt:

Ponicák Huta 65, 976 33 Ponikvy, tel/fax: 048-4193324 (sídlo)

Komenského 21, 974 01 Banská Bystrica, tel/fax: 048-4123859 (poboãka)

email: eufondy@changenet.sk, cepa@priateliazeme.sk

www.priateliazeme.sk/cepa

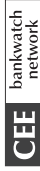


Priatel'ia Zeme-CEPA sÚ spolu s Priateľmi Zeme-SPZ a Lesochranárskym zoskupením Vlk súčasťou asociácie Priateľov Zeme Slovensko. Táto asociácia bola v roku 1997 prijatá za ãlena Friends of the Earth International, najväãšej medzinárodnej federácie obãianskych organizácií, ktoré sa zaoberajú problémami súvisiacimi s obchodom, udržateľným rozvojom, pôsobením finanãných inštitúcií a korporácií, zadlÅenosťou krajín, klimatickými zmenami, bezpečnosťou potravín, poľnohospodárstvom, energetikou, jadrovou bezpečnosťou, biotechnológiami, regionálnym rozvojom a ďalšími témami. Priatel'ia Zeme-Slovensko sÚ tiež ãlenmi európskej vetvy Friends of the Earth Europe.

www.priateliazeme.sk

www.foei.org

www.foeeurope.org



Priatel'ia Zeme-CEPA na Slovensku zastupujú CEE Bankwatch Network, medzinárodnú sieť organizácií pôsobiacich v 10 krajinách strednej a východnej Európy a Spoloãenstva nezávislých štátov. CEE Bankwatch Network monitoruje aktivity medzinárodných finanãných inštitúcií a navrhuje alternatívy, k ich politikám a projektom v regióne, najmä v oblasti energetiky a dopravy. Od roku 2000 sa táto sieť systematicky zaoberá procesom rozširovania EÚ s dôrazom na vyuÅzvanie fondov EÚ.

www.bankwatch.org



10 dôvodov na posilnenie účasti MVO na rozhodovaní o využívaní fondov EÚ

Účasť MVO na programovaní, správe, monitoringu a kontrole fondov EÚ:

1. zvyšuje transparentnosť a pomáha predchádzať podvodom a korupcii,
2. prispieva k efektívnejšiemu využívaniu obmedzených verejných zdrojov,
3. kompenzuje obmedzené administratívne kapacity verejnej správy,
4. vyvažuje neúmerný vplyv firiem, ktoré chcú čerpať verejné fondy,
5. poskytuje odborný potenciál potrebný pre realizáciu cieľov EÚ v oblasti ochrany životného prostredia, rodovej rovnosti, sociálnej inklúzie, potrieb hendikepovaných, kvality života atď.,
6. vedie k zvyšovaniu kvality podporených projektov a k lepšej absorpcii fondov,
7. je nevyhnutnosťou vzhľadom na zámer zvýšiť výdavky na fondy EÚ v ďalšom rozpočtovom období na 336 miliárd EUR,
8. prispieva k skutočnej decentralizácii fondov EÚ,
9. zvyšuje legitimitu kohéznej politiky EÚ,
10. posilňuje demokraciu a participatívnu politickú kultúru.

