



Evropský hospodářský a sociální výbor

ECO/258
Účinné partnerství v politice
soudržnosti

V Bruselu dne 14. července 2010

STANOVISKO

Evropského hospodářského a sociálního výboru
k tématu

Jak podněcovat účinná partnerství při řízení programů politiky soudržnosti
na základě osvědčených postupů z období 2007–2013
(průzkumné stanovisko)

—————
Zpravodaj: **pan Olsson**
—————

Dne 23. února 2009 požádala paní Wallström, místopředsedkyně Evropské komise, Evropský hospodářský a sociální výbor o vypracování průzkumného stanoviska k tématu

Jak podněcovat účinná partnerství při řízení programů politiky soudržnosti na základě osvědčených postupů z období 2007–2013.

Specializovaná sekce Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 23. června 2010.

Na svém 464. plenárním zasedání, které se konalo dne 14. a 15. července 2010 (zasedání dne 14. července 2010), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor toto stanovisko 141 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 3 členové se zdrželi hlasování.

*

* *

1. Závěry a doporučení

- 1.1 EHSV pevně věří, že **ryzí a silné partnerství značnou měrou zvyšuje efektivnost a celkový úspěch politiky soudržnosti EU**. Partnerství je nástrojem udržitelného, hospodářského a sociálního rozvoje: díky němu jsou fondy EU vnímavější k potřebám subjektů na nejnižší úrovni; partnerství zvyšuje viditelnost EU a posiluje demokracii. Úspěšné partnerství musí vycházet z **dlouhodobé perspektivy skutečné účasti** a poskytovat rovné příležitosti k tomu, aby soukromí partneři mohli hrát aktivní roli po boku veřejných orgánů. **K TANGU JSOU VŽDY ZAPOTŘEBÍ DVA.**
- 1.2 **Stávající nařízení** stále ponechávají příliš velký prostor pro vnitrostátní interpretaci koncepce partnerství. Je zapotřebí dále posílit tyto předpisy, zejména článek 11 nařízení č. 1083/2006. EHSV do budoucna navrhuje řadu **změn znění** tohoto článku, čímž by se stanovily **minimální požadavky na partnerství**.
- 1.3 EHSV lituje, že se úloha Evropské komise v poslední době soustřeďovala spíše na procesy, a o to méně na výsledky. EHSV pevně věří v **silnější a mnohem proaktivnější úlohu Evropské komise** coby strážce zásady partnerství. Komise by měla spolu s členskými státy, regiony a společně s organizovanou občanskou společností posílit propagaci této zásady na základě otevřené metody koordinace.
- 1.4 Průběžné budování kapacit partnerů je zcela zásadní: sociálním partnerům a občanské společnosti by se měly zpřístupnit zdroje technické pomoci **ve všech operačních programech**.

- 1.5 EHSV zdůrazňuje, že **globální granty** jsou velmi účinným nástrojem k dosažení skutečného zapojení partnerů – zejména malých podniků a sociální ekonomiky –, a proto by je měly všechny členské státy **široce využívat v rámci programů ESF a EFRR**.
- 1.6 EHSV dále obhajuje **návrat ke zjednodušeným programům iniciativ Společenství**, které jsou zaměřeny na **sociální inovace a místní rozvoj**.
- 1.7 V unijní politice soudržnosti po roce 2013 by **programové struktury a předpisy měly usnadnit uplatňování zásady partnerství**. To je v souladu s Barcovou zprávou, která se silně zaměřuje na souvislost mezi místně podmíněným přístupem a partnerstvím a která je zvláště důležitá pro EFRR a měla by být součástí strategie Evropa 2020.
- 1.8 Pro zajištění většího zapojení občanské společnosti do všech fází politiky soudržnosti by se měl na evropské úrovni zavést **kodeks osvědčených postupů**, který by odsouhlasili příslušní evropští partneři.
- 1.9 **Zjednodušení je naprosto nutné**, aby bylo možné zvýšit příznivý dopad programů, zejména u projektů s účastí menších subjektů. **Musí dojít k racionalizaci kontrol projektů**. Pomocí předběžného financování a včasné prováděných plateb musí dojít k většímu usnadnění a urychlení **finančních plateb** těmto subjektům.
- 1.10 EHSV si naléhavě uvědomuje, že jedno řešení nelze aplikovat na všechny případy. **Osvědčené postupy se nicméně mohou a měly by se co nejvíce rozšiřovat**. Takové osvědčené postupy byly identifikovány a uvádí je příloha tohoto stanoviska. Komise EU by měla podpořit jejich šíření.
- 1.11 Ve většině členských států hrají při uplatňování zásady partnerství klíčovou roli regiony. EHSV proto navrhuje, aby regiony, které si přejí sdílet své zkušenosti a šířit osvědčené postupy, vytvořily **síť regionů excelence v partnerství**, a je přesvědčen, že nejvhodnějším rádcem takovéto sítě by byl Výbor regionů.

2. Úvod

- 2.1 V únoru 2009 požádala Evropská komise EHSV o vypracování průzkumného stanoviska k tématu „Jak podněcovat účinná partnerství při řízení programů politiky soudržnosti na základě osvědčených postupů z období 2007–2013“; toto stanovisko by mělo také přispět k při přípravě budoucí politiky soudržnosti. EHSV byl požádán, aby se zaměřil zejména na aspekty partnerství a účasti občanské společnosti na utváření politiky soudržnosti. Toto stanovisko se však nezabývá „vertikálním“ partnerstvím v rámci veřejné sféry, tj. mezi Evropskou komisí, regionálními, místními a dalšími veřejnými orgány.

2.2 Při přípravě stanoviska se vycházelo z úzké spolupráce s útvary Komise. Zpravodaj vykonal značné množství práce v terénu, na níž se podíleli i členové EHSV, národní hospodářské a sociální rady, sociální partneři a další organizace občanské společnosti, aby vyhledali a zdokumentovali osvědčené postupy. Proběhla slyšení v Katowicích, Portu a Schwerinu, která byla doplněna exkurzemi zpravodaje do řady dalších členských států. Hodnotnou pomoc dále poskytl Evropský parlament a Výbor regionů.

3. **Zásada partnerství a její vývoj**

3.1 Zásada partnerství je jednou ze základních zásad politiky soudržnosti EU. Její první zárodky lze nalézt v Římské smlouvě z roku 1957, kdy došlo k založení Evropského sociálního fondu. V roce 1988 došlo k novému posunu, kdy byla tato zásada stanovena za společný nástroj pro strukturální fondy. Na počátku se partnerství zaměřovalo pouze na tradiční hospodářské a sociální aktéry. Nyní jsou jeho součástí „*veškeré jiné vhodné subjekty zastupující občanskou společnost, partneři v oblasti životního prostředí, nevládní organizace a subjekty zabývající se prosazováním rovnosti žen a mužů*“¹. Tento vývoj odráží strategický cíl EU v podobě řádné správy, který byl nedávno znovu potvrzen výhledem Evropa 2020.

3.1.1 Článek 11 všeobecného nařízení je klíčem při stanovení rozsahu a uplatňování zásady partnerství. Členské státy zapojí příslušné partnery do jednotlivých fází programování. Dále jmenují nejrepresentativnější partnery na celostátní, regionální a místní úrovni v ekonomické, sociální, environmentální a jiných sférách „*v souladu s vnitrostátními pravidly a postupy*“. Každým rokem Komise konzultuje organizace, které zastupují hospodářské a sociální partnery na evropské úrovni.

3.2 Nařízení zavádí „globální granty“; správu těchto finančních prostředků lze svěřit zprostředkujícím subjektům, včetně subjektů regionálního rozvoje a nevládních organizací (článek 42).

3.2.1 Opatření technické pomoci mohou být zaměřena na všechny partnery, příjemce pomoci z fondů a širokou veřejnost. Mezi tato opatření patří šíření informací, vytváření sítí, zvyšování povědomí, podpora spolupráce a výměna zkušeností (čl. 45–46).

3.3 Článek 163 Smlouvy o fungování EU a článek 104 shora uvedeného nařízení Rady vyčleňuje zvláštní úlohu sociálním partnerům v rámci Evropského sociálního fondu (ESF). Při správě ESF je Komisi nápomocen výbor složený ze zástupců vlády, odborových organizací a organizací zaměstnavatelů.

3.4 Pro ESF je partnerství dále rozpracováno v nařízení (ES) č. 1081/2006.

¹

Srov. článek 11 nařízení č. 1083/2006 o strukturálních fondech.

- 3.4.1 Řádná správa, partnerství, budování kapacit a zkušenosti z programu EQUAL jsou zvláště zmiňovány a mělo by docházet k jejich podpoře zapojením sociálních partnerů a dalších zúčastněných stran (Úvod a článek 5).
- 3.4.2 ESF by měl podporovat partnerství, pakty a iniciativy prostřednictvím vytváření sítí příslušných subjektů jako například sociálních partnerů a nevládních organizací, na úrovni členských států, na regionální, místní a nadnárodní úrovni (čl. 3 odst. 1 písm. e)). To by mělo být podpořeno budováním kapacit (čl. 3 odst. 2 písm. b)).
- 3.4.3 ESF má konkrétní úkol spočívající v posílení sociálních partnerů a sociálního dialogu v regionech způsobilých v rámci konvergenčního cíle. Obzvláště nevládní organizace by měly hrát aktivní úlohu v programech na podporu sociálního začleňování, rovnosti mužů a žen, rovných příležitostí (článek 5).
- 3.4.4 Zvláštní pozornost by se měla věnovat inovačním činnostem v kontextu partnerství (článek 7).
- 3.5 Na rozdíl od nařízení o ESF či EZFRV neobsahuje nařízení (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj (EFRR) žádná konkrétní ustanovení o partnerství. EHSV je přesvědčen, že EFRR by proto měl přeorientovat své zaměření na malé podniky, inovace a místní rozvoj pomocí nástrojů, které upřednostňují partnerství (např. cílená opatření, globální granty).

4. Partnerství v praxi

- 4.1 Faktory úspěchu a efektivnosti politiky soudržnosti přisuzované zásadě partnerství lze shrnout následovně:
- Do procesu vstupují rozmanité pohledy na věc a znalosti akcentující praxi v terénu.
 - Panuje zde vyšší citlivost k potřebám a perspektivám partnerů.
 - Místním přístupem lze intervence ještě lépe přizpůsobovat skutečným podmínkám podniků, pracovníků a občanů obecně.
 - Problematika životního prostředí, rovnosti mužů a žen a opatření v boji se sociálním vyloučením budou mít v rámci programů vyšší prioritu.
 - Zviditelní se přidaná hodnota získaná z integrovaných politik.
 - Partnerství je klíčovým nástrojem kolektivního závazku a přispívá k vyšší efektivnosti veřejných výdajů a veřejných politik.
 - Partneři přiblíží politiku soudržnosti EU občanům.
- 4.2 Úspěšné partnerství však do značné míry vychází z toho, zda je tradice konzultování a účasti součástí národní a politické kultury. V případech, kde tomu tak je, existuje vyšší míra zapojení partnerů – ti jsou pak lépe schopni programy a projekty vytvářet i uskutečňovat.

- 4.3 Zkušenost ukazuje, že uplatňování zásady partnerství se za posledních několik let zřejmě celkově zlepšilo, ačkoliv ji jednotliví partneři hodnotí různým způsobem. Přetrvávají zásadní překážky, které jsou v každé zemi jiné a liší se i uvnitř jednotlivých zemí. V některých členských státech je názor občanské společnosti nicméně takový, že v porovnání s programovým obdobím 2000–2006 došlo v několika případech ke zhoršení situace.
- 4.4 V posledních letech se Komise víc než kdy jindy soustředila na formalitu a požadavky auditu. Menší prostor je věnován malým podnikům a organizacím na vedení projektů. Do velké míry zmizely adekvátní prostředky na podporu malých projektů. Ve většině členských států došlo ke zrušení programů iniciativ Společenství a nepodařilo se je výrazněji začlenit do politik.
- 4.5 Partnerství je stále vnímáno formalisticky: mezi orgány a partnery často vládne nedůvěra, jelikož o účelu svého partnerství nemají jasno a nepanuje mezi nimi v tomto jednotný postoj. Neexistuje jasné chápání toho, z čeho se skládá organizovaná občanská společnost a jakou má úlohu. To je dále posíleno nejasnými pravidly tohoto nařízení a tím, že úřady vnímají partnerství jako další zátěž. Dochází ke zpochybňování legitimacy a reprezentativnosti partnerů a vznikají obavy z nadbytečných a časově náročných konzultací, jež by mohly zpomalit provádění programů.
- 4.6 V důsledku toho jsou postupy konzultací často nedostatečné svojí byrokratičností, přetechnizovaností a nedostatečnými časovými lhůtami vymezenými jednotlivým partnerům. Mezi příslušnými orgány a partnery panuje značná informační nerovnováha. Často se partneři na utváření politiky a jejím provádění podílejí jen částečně. Ignorování partnerů znamená, že jejich názor nikdo neposlouchá. Dále se někdy vyskytuje odpor k novému myšlení a novátorským nápadům. Současná pravidla a jejich provádění nejsou uzpůsobena k podpoře partnerství. Ve výsledku partneři nemají odvahu přispět svým dílem a zavázat se k účasti.
- 4.7 Mnozí socioekonomičtí aktéři a nevládní organizace k plnění role partnerů potřebují znalosti, organizaci, odbornou způsobilost a finanční zdroje. Pro malé organizace je plná účast nesmírně obtížná.
- 4.8 Průzkum organizace BusinessEurope dokazuje značné zlepšení v programovém období 2007–2013 v porovnání s předchozím obdobím, a to díky větší zkušenosti orgánů a sociálních partnerů, větší transparentnosti při diskuzích a lépe organizovaným konzultačním a prováděcím postupům. Obecně je zapojení vnímáno jako uspokojivější spíše na celostátní než na regionální úrovni. Ke zlepšení by mělo dojít zcela jistě u nedávno přistoupičích členských států, ale také u zemí s dlouhodobým členstvím v EU. BusinessEurope upozorňuje na nerovnováhu mezi krátkým procesem konzultace a dlouhým zpožděním při provádění programu a požaduje lepší zpětnou vazbu v rámci procesu konzultací.
- 4.9 UEAPME upřednostňuje přístup jdoucí zdola nahoru, vycházející ze zásady „zelenou malým a středním podnikům“, který bude uzpůsoben potřebám místních podniků a komunit. Partnerství by se mělo rozvíjet v rámci víceúrovňové správy s více aktéry. Jako faktor

úspěchu podtrhuje UEAPME pojetí horizontální subsidiarity, tj. současného zapojení socioekonomických partnerů na evropské, národní a místní úrovni. Je nutno zjednodušit správní a finanční pravidla a vyvstává potřeba větších zálohových plateb, ale i globálních grantů, které jsou velmi účinné. Podle UEAPME existují regiony, v nichž malé podniky získávají pouze 1–2 procenta dostupných finančních prostředků EU. K získání přístupu k finančním prostředkům musejí MSP pracovat v partnerství a prostřednictvím zprostředkovatelských organizací. Technická pomoc je naprosto nezbytná. UEAPME požaduje, aby Komise vydala příručku o způsobu využívání fondů.

- 4.10 EKOS se domnívá, že v posledním programovém období k velkému zlepšení nedošlo. Požaduje, aby nařízení obsahovalo jasná pravidla pro definování partnerství a volá po stanovení minimálních požadavků. Kvalita partnerství z velké části závisí na vůli orgánů k provádění této zásady. EKOS souhlasí s tím, že celostátní a regionální partnerství funguje lépe než místní partnerství. Důležitá je výměna zkušeností. Musí dojít k posílení meziregionálních programů spolupráce, a to zejména zapojením meziregionálních odborových rad. EKOS zveřejnila příručku vycházející z praktických zkušeností svých členů s tím, jak mohou odbory pracovat s ESF.
- 4.11 V únoru 2010 zveřejnili evropští sociální partneři (EKOS, BE, CEEP) společnou zprávu o ESF. Hlavním závěrem je, že pro zvýšení efektivnosti fondu je klíčové budování kapacit. Mezi dalšími zmíněnými překážkami figurují administrativní nepružnost a nízká míra pochopení partnerství v některých členských státech. Sociální partneři vyzývají k posílení partnerství mezi nimi a regionálními a místními orgány.
- 4.12 Evropská síť proti chudobě (EAPN) navrhuje, aby konzultace byly rozsáhlé a důkladné; pokrývat by měly různé typy organizací pomocí kombinace mnoha metod. Měly by se hradit náklady na účast a schůze by měly být dostatečně často. Pro EAPN je důležité vycházet ze zkušeností s programem EQUAL v rámci ESF a soustředit se na zásady inovací, partnerství, začleňování hlediska rovnosti žen a mužů a nadnárodního charakteru. Mělo by být věnováno více místa malým projektům, podobně jako v minulém programovém období.
- 4.13 ECAS navrhuje, aby členské státy a regiony vypracovaly plán informovanosti, konzultací a účasti, který by pokrýval všechny fáze programů a jejich projektů. Takový plán by měl být zveřejněn a vyhodnocen v rámci víceúrovňové správy a partnerství a místním lídrům by měl poskytnout možnost spolupráce. ECAS navrhuje, aby regiony, které chtějí stát v čele procesu výměny zkušeností, založily komunitu zabývající se praktickými postupy.
- 4.14 Ve zprávě, kterou v roce 2008 vydalo CpKp v České republice, provedly nevládní organizace ze střední a východní Evropy prostřednictvím své platformy SFteam analýzu partnerství v šesti zemích (BG, HU, LT, PO, RO, SK) a došly k závěru, že největší problém představují omezené kapacity nevládních organizací. CpKp dále zjistilo, že je zde také nízká míra politické podpory partnerství. Nevládní organizace musejí své experty a manažery vzdělávat prostřednictvím technické pomoci v rámci programů. Tuto pomoc spíše obvykle využívá

přímo státní správa. Výběrový postup pro účast v monitorovacích výborech a jiných orgánech je třeba provádět s větší péčí.

- 4.15 Zpráva EP² založená na případových studiích uvádí, že převedení správy na nižší územní úroveň má značný význam, stejně jako vytváření zprostředkovatelských platforem či koordinačních subjektů a neformálních sítí. Tato zpráva také doporučuje snížit míru složitosti programů. Výměna poznatků v oblasti tvorby politik a budování kapacit by mělo probíhat pomocí specifických opatření, jako jsou strategické diskuze, nadnárodní opatření, podpůrné struktury, šíření osvědčených postupů.

5. Obecné připomínky

- 5.1 EHSV je přesvědčen a v předchozích stanoviscích opakovaně argumentoval, že partnerství, které je ryzí a silné povahy, povede k lepší adresnosti a efektivnějšímu využívání strukturálních fondů, a tím i k úspěšnějším projektům. Partnerství musí vycházet z dlouhodobé perspektivy skutečné účasti a poskytovat rovné příležitosti soukromým partnerům, aby se mohli připojit k veřejným orgánům. **Skutečné partnerství** je všem zúčastněným stranám ku vzájemnému prospěchu.
- 5.2 V jádru všech politik Společenství musí být občan. Proto by partnerství v rámci strukturálních fondů mělo reflektovat přístup zdola nahoru a všem občanům a jejich organizacím dát příležitost k tomu, aby se zapojili do politiky soudržnosti a do projektů, které financuje. Všude tam, kde se zásada partnerství uplatňuje při programování a provádění, vede k aktivní účasti občanů a organizované občanské společnosti v politice soudržnosti, a tím posiluje demokracii.
- 5.3 Dosažení kultury skutečného partnerství spočívá v postupném učení. Jde v něm o posilování postavení partnerů a vytváření rovných příležitostí pro všechny tak, aby se partneři mohli podílet na všech fázích provádění politiky soudržnosti. Je průkazné, že zdroje na budování kapacit hrály při zefektivňování partnerství klíčovou roli. Proto by se tyto zdroje měly využívat u všech partnerů, soukromých i veřejných, a u všech operačních programů – nejen v konvergenčních regionech. Také je velmi zapotřebí další společné odborné přípravy probíhající mezi veřejnými a soukromými partnery.
- 5.4 Mezi partnery panuje nerovnováha, co se týče vlivu a síly, přístupu k informacím, finančních zdrojů, odborné způsobilosti atd. Je velice nutné, aby byl na období po roce 2013 vytvořen rámec, který pomocí modelu správy založeného na zásadě partnerství, v němž budou klíčovými prvky místní a regionální dimenze i soukromé sociální a ekonomické subjekty, nastolí novou rovnováhu mezi veřejnými orgány a soukromým sektorem.

² Řízení a partnerství na vnitrostátní a regionální úrovni a o základně pro projekty v oblasti regionální politiky, zpravodaj: Jean-Marie Beaupuy, Evropský parlament, přijato dne 21. října 2008.

- 5.5 Všichni soukromí a veřejní partneři si musejí věřit a odložit vlastní partikulární zájmy – to od nich vyžaduje změnu myšlení. Je zapotřebí nové kultury dialogu, vycházející ze zásady „Zelenou malým a středním podnikům“, která vyjde vstříc potřebám místních podniků a organizací. Veřejné orgány musejí být otevřené k podnětům, jež jsou jim nabízeny. Na straně soukromých partnerů je zapotřebí odhodlání, které lze stimulovat tím, že se v rámci projektů umožní větší podíl soukromého spolufinancování. O zapojení partnerů musí být usilováno již od počáteční fáze tak, aby byli motivováni k přijetí rozhodující a konstruktivní úlohy.
- 5.6 Sociální partneři musejí být jakožto klíčoví socioekonomičtí aktéři zapojeni, stejně jako organizace sociální ekonomiky a nevládní organizace. Je důležité podporovat pluralitu tím, že se zapojí i malé inovační podniky, organizace a další subjekty, z nichž se v budoucnu mohou stát hlavní protagonisté. Způsob, jakým se zásada partnerství provádí v členských státech, určuje politická kultura, tradice a zkušenost. Partnerství je však nutno zpružnit a zaměřovat podle konkrétních potřeb různých programů.
- 5.7 Jak již bylo uvedeno – způsob, jakým se zásada partnerství provádí v členských státech, určuje politická kultura, tradice a zkušenost. Jelikož se tyto aspekty v jednotlivých státech Unie o 27 členech značně liší, neexistuje žádný jednotný homogenní model, který by se hodil na všechny situace. Zkušenosti a postupy je proto nutno sdílet v rámci jednoho učebního procesu; všechny zúčastněné strany mají společnou odpovědnost za šíření osvědčených postupů, čímž zvyšují účinnost fondů.
- 5.8 V závislosti na příslušné roli a postavení partnerů se liší i odpovědnost, práva a povinnosti v rámci partnerství. To platí zejména, když se právo na účast dostane do rozporu s rozhodovacími rozpočtovými pravomocemi. I tak lze však tuto dichotomii překonat, pokud se všichni partneři budou snažit o konsensuální přístup ke strategii a financování.
- 5.9 Současné nařízení stanovuje, že řízení aplikace zásady partnerství podle vnitrostátních pravidel a postupů je na členských státech. Pro EHSV je naléhavě nutné stanovit minimální požadavky na organizaci vysokého standardu partnerství na evropské úrovni. EHSV je proto přesvědčen, že EFRR by k tomuto účelu měl přeorientovat své zaměření na malé podniky, inovace a místní rozvoj tak, aby využíval nástroje, které upřednostňují a zvýhodňují partnerství, jako např. cílené programy, globální granty atp.
- 5.10 K posílení partnerství může a musí dojít reformou programování obecně. Toho bude docíleno dosažením větší adresnosti cílů a rozsahu těchto programů a jejich orientovanosti na problém (např. zeměpisná oblast, odvětví, úkol).
- 5.11 To, že struktury programu přímo určují vyhlídky na úspěch partnerství, jasně ukázaly iniciativy Společenství, např. EQUAL a URBAN II, v nichž je partnerství explicitně požadováno. To, že tyto iniciativy byly zrušeny, lze vnímat jako ústup od zásady partnerství v porovnání s programovým obdobím 2000–2006. Mnoha členským státům se nepodařilo

zohlednit zkušenosti z programu EQUAL v současném programovém období, ačkoliv toto ustanovení existuje v nařízení o ESF.

- 5.12 Svým zaměřením na venkovské oblasti byl program LEADER již od počátku předchůdcem uplatňování zásady partnerství. Ačkoli již nejde o iniciativu Společenství, dlužno poznamenat, že metoda LEADER je coby **povinná osa programů rozvoje venkova** plně součástí stávajícího programového období, a to jak díky úspěchu této iniciativy, tak díky přísnějším ustanovením článku 6 nařízení (ES) č. 1698/2005 o EZFRV. Jejím cílem je zapojit a mobilizovat místní subjekty vytvářením územních společenství pro vnitřně iniciovaný místní rozvoj. **Zřizování místních partnerství pod názvem „místní akční skupiny“** je původním rysem. Na místní rozhodovací úrovni jsou socioekonomičtí partneři a občanská společnost ve většině. LEADER podporují celostátní sítě pro venkov, které tvoří široké partnerství propojující místní projekty s celostátní a unijní úrovní.
- 5.13 EHSV lituje, že se úloha Evropské komise v poslední době stala poněkud procedurální a formální, a pozornost se tak věnovala spíše auditům než skutečným výsledkům. EHSV zdůrazňuje, že **Komise by měla** při provádění zásady partnerství **být silnější a proaktivnější**. Na cestě zpět k filozofii minulé politiky soudržnosti by Komise měla přejít z funkce pouhého pozorovatele k roli skutečného a podílejícího se „partnera“.
- 5.14 EHSV dospěl k názoru, že komplikované administrativní a finanční postupy související s programy a projekty strukturálních fondů mají zejména pro MSP, mikropodniky a organizace sociální ekonomiky tlumící, demotivující, až odrazující účinek, který jim brání ve využívání strukturálních fondů. Pro EHSV je **zjednodušení** těchto postupů jak na úrovni EU, tak na národní úrovni tudíž logickým důsledkem potřeby dosáhnout úspěšného partnerství, stejně jako jím je urychlení plateb. To je otázka okamžité absolutní nutnosti.
- 5.15 Globální granty prokázaly svoji mimořádnou účinnost v přiblížení správy finančních prostředků směrem k příjemcům a jejich potřebám. Tyto granty byly užitečné při financování malých projektů. EHSV lituje, že v porovnání s obdobím 2000–2006 došlo v tomto období k vážnému ořezání tohoto systému. Navrhuje, aby **všechny členské státy rozšířeným způsobem využívaly globálních grantů v obou fondech** na základě postupu, kdy příjemci skutečně přijmou daný proces za vlastní, aby bylo možné rozvinout obrovský potenciál MSP a sociální ekonomiky.
- 5.16 V tomto ohledu by byla vítanou nástavbou aktivnější a rozsáhlejší činnost EIB. EHSV se dále vyslovuje pro posílení programu JEREMIE, a to s cílem stimulovat podporu malých podniků a jejich organizací.
- 5.17 EHSV opakuje svůj požadavek na **integraci a koordinaci všech fondů** souvisejících s politikou soudržnosti Unie, včetně EZFRV a Evropského rybářského fondu, do jediných operačních programů. Tato integrace dále prohloubí účinné partnerství, jelikož partneři obecně mají na rozvoj holistický pohled. EHSV je přesvědčen, že zde také existuje důvod pro

aktivní snahy o integraci s vnitrostátními politikami, z čehož by díky integrovanému přístupu na evropské a národní úrovni vyplýval dvojitý přínos.

- 5.18 Tento požadavek je plně v souladu s Barcovou zprávou z dubna 2009³, která zdůrazňuje úlohu partnerství s organizovanou občanskou společností s cílem dát územnímu rozměru politiky soudržnosti klíčovou úlohu v rámci evropské integrace. Partnerství je nezbytné pro efektivní a správné využívání fondů. Zpráva zdůrazňuje potřebu mobilizovat místní subjekty v regionech a zapojit občany prostřednictvím veřejné diskuze. Barca upozorňuje, že v období 2010–2012 by budoucí politice soudržnosti po roce 2013 měla předcházet autentická strategická diskuze, do níž by se zapojila občanská společnost.

6. Evropské zlepšovací iniciativy

- 6.1 EHSV uvádí, že na evropské i národní úrovni je zapotřebí řada povinných i dobrovolných opatření na zlepšení a posílení partnerství v oblasti strukturálních fondů a rozšiřování toho, co je vnímáno jako osvědčené postupy partnerství, do všech členských států. EHSV vyzývá k úpravě různých nařízení EU. Navíc je zde zapotřebí kodexu osvědčených postupů, který by vycházel z důraznějších pokynů Komise.

- 6.2 EHSV navrhuje, aby znění článku 11 o opatřeních partnerství v platném nařízení 1083/2006 bylo upraveno následovně (konsolidovaný text se všemi navrženými změnami se nachází v příloze 1), a to pro použití v budoucím novém nařízení:

- 6.2.1 Po formulaci „*v souladu s vnitrostátními pravidly a postupy*“ by se měl odstavec 1 doplnit o „*po dohodě s příslušnými partnery*“. Tento proces může být skutečně legitimizován a vyústit v úspěšnější projekty pouze hledáním dohody s partnery ohledně povahy takového partnerství. EHSV souhlasí s opatřeními, která byla učiněna v rámci výboru ESF s cílem stanovit relevantní partnery; toto konkrétní opatření by se mělo rozšířit na všechny strukturální fondy.

- 6.2.2 EHSV považuje za nezbytně nutné, aby článek 11 také obsahoval myšlenku, že provádění zásady partnerství by měly společně monitorovat Komise, členské státy a organizovaná občanská společnost. Otevřená metoda koordinace k tomu poskytuje výborný model. Komise ve spolupráci s členskými státy stanovuje cíle, zavádí ukazatele a pravidla, porovnává výsledky a šíří osvědčené postupy, ale i hodnocení pocházející z peer reviews.

- 6.2.3 Otevřenou metodu koordinace uznává Lisabonská smlouva v článcích 149, 153, 156, 168, 173 a 181 Smlouvy o fungování EU. EHSV tudíž navrhuje, aby se do článku 11 doplnila podobná formulace: „Komise může v úzké spolupráci s členskými státy rozvíjet podněty s cílem stanovit směry a ukazatele, pořádat výměnu osvědčených postupů a připravit nezbytné

³ Agenda pro reformovanou politiku soudržnosti. Místně definovaný přístup k řešení výzev a očekávání Evropské unie – květen 2009.

podklady pro pravidelný dohled a hodnocení“. Účastnit by se měly také hlavní evropské organizace zastupující sociální partnery a občanskou společnost.

- 6.2.4 Konzultace hospodářských a sociálních partnerů na evropské úrovni by měla „*proběhnout alespoň dvakrát ročně*“ a zahrnovat dotčené a zastupující organizace vyjmenované v čl. 11 odst. 1. písm. c), jakož i organizace rozvoje venkova, aby bylo možné vytvořit propojení s EZFRV. Tyto konzultace by měly být pořádány již nyní jako součást autentické strategické diskuze na evropské úrovni, která by měla předcházet budoucí politice soudržnosti po roce 2013 (viz Barca).
- 6.2.5 Podobně EHSV navrhuje, že by mělo dojít ke zlepšení jednotlivých postupů konzultace u každého fondu na úrovni EU. Aniž by se měla zmenšit výsadní úloha sociálních partnerů, výbor ESF by měl po příslušných konzultacích kooptovat omezený počet pozorovatelů z dalších reprezentativních organizací zúčastněných stran.
- 6.2.6 EHSV se velmi vyslovuje pro to, aby došlo k úpravě nařízení o EFRR a EZFRV tak, aby se zohlednil článek 5 nařízení o ESF týkající se „řádné správy věcí veřejných a partnerství“. Výbor také navrhuje, aby se výbor partnerství objevil v novém nařízení o EFRR.
- 6.2.7 EHSV zvláště vyzdvihuje, že „*přiměřená částka se přidělí na budování kapacit, které bude otevřeno všem soukromým partnerům*“, a navrhuje proto, aby se jako vodítko vyčlenilo 10 % z rozpočtu technické pomoci na **budování kapacit a učení ve všech operačních programech**. Mělo by také docházet k podpoře evropského odborného vzdělávání, které přináší užitek národní úrovni, což umožní výměnu zkušeností a osvědčených postupů.
- 6.3 EHSV se domnívá, že pro zajištění potřebného **zjednodušení** by se mělo dojít k racionalizaci auditů a kontrol projektů. Platby, finanční záruky a předběžné financování je nutné přizpůsobit potřebám příjemců a urychlit, zvláště jde-li o menší subjekty. Stávající možnosti předběžného financování jsou i přes řadu zlepšení, která navrhla v roce 2009 Komise, i nadále z velké části nedostatečné.
- 6.4 S cílem splnit minimální kritéria vedoucí k vysokému standardu partnerství EHSV navrhuje, aby Komise spolu se zástupci kategorií partnerů uvedených v článku 11 vypracovala **kodex osvědčených postupů** týkající se provádění partnerství a vycházející z těchto zásad:
- příslušní veřejní a soukromí partneři by se od počátku měli shodnout na plánu **informování/konzultace/účasti** pro účely programování, provádění a hodnocení s jasně stanovenými cíli a harmonogramem;
 - příslušné úřady by měly ve svých návrzích a zprávách vykazovat, jak zohlednily zásadu partnerství. Postoje partnerů by měly být jasně a otevřeně zdokumentovány;
 - partneři v rámci partnerství by měli mít odpovědnost za **postupy výběru vlastních členů** do řídicích výborů (nadále jen ŘV) a dalších poradních orgánů zřízených v rámci

strukturálních fondů. Výběr by měl vycházet ze zájmu, reprezentativnosti a otevřenosti vůči novým, odhodlaným a inovačním subjektům;

- všichni partneři by měli mít ve všech operačních programech k dispozici **technickou pomoc** na budování kapacit, koordinaci a reprezentaci s tím, že tyto projekty budou partneři připravovat a řídit sami;
- partneři v rámci partnerství by se měli podílet na stanovování **kritérií výběru projektů** již od počátku;
- **partnerství by mělo být kritériem** u projektů financovaných z těchto fondů;
- měla by být prosazována **nadnárodní partnerství**;
- měly by být zavedeny ukazatele **efektivního řízení z hlediska příjemců**;
- mělo by dojít ke **zjednodušení** postupů a kontrol;
- mělo by dojít k urychlení **plateb** příjemcům;
- v ŘV či v dalších příslušných orgánech napojených na NSRR by měly být projednány **dlouhodobé strategie**.

6.5 Pokud v programovacím období dojde k **výrazné revizi** operačních programů, měla by se zásada partnerství striktně plnit a zdůrazňovat.

6.6 EHSV navrhuje, aby regiony, které si přejí sdílet zkušenosti a šířit osvědčené postupy, vytvořily **sít' regionů excellence v partnerství**. Zárodky těchto sítí již existují⁴. K propagaci této iniciativy navrhuje EHSV společnou akci EHSV, Výboru regionů a Evropské komise. Nejvhodnějším rádcem takovéto sítě by byl nepochybně Výbor regionů.

6.7 V neposlední řadě EHSV navrhuje, aby Komise přistoupila k vytvoření pracovní skupiny tvořené všemi relevantními partnery na evropské úrovni, jež by podpořila zásadu partnerství z různých perspektiv. Je také toho názoru, že by státní pomoc a pravidla pro zadávání zakázek neměla mít na partnerství negativní dopad.

7. Osvědčené postupy

7.1 Při zpracovávání tohoto stanoviska se osvědčené postupy identifikovaly z hlediska zapojení a úlohy soukromých partnerů, nikoli veřejných orgánů. Případy, které jsou v krátkosti uvedeny ve zvláštní příloze, jsou pouze vzorkem. Jistě existují i další.

7.2 Osvědčené postupy byly posuzovány ze čtyř úhlů pohledu: dostupnosti partnerství, posílení postavení partnerů, rozhodovacích partnerství a cílených partnerství.

7.3 Osvědčený postup v jedné oblasti nemusí nutně být obecně osvědčeným postupem. Na druhou stranu může být stejný případ osvědčeným postupem ve dvou či více oblastech. Některé případy si zaslouží zvláštní zmínku, jako např. systematický partnerský přístup na

⁴ Např. Reves (partnerství regionálních/místních orgánů a sociální ekonomiky), Bankwatch Network, IQ net (regionální výkonné orgány a výzkum), iniciativa ECAS a Community of Practice, které se účastní řídicí orgány ESF.

celém území **Anglie**; úspěch programu pro mír a smíření v **Severním Irsku**, v němž jsou klíčovými faktory místní partnerství a zapojení nejnižší úrovně; partnerství při správě všech fondů (včetně EZFRV) pro integrovaný rozvoj **Meklenburska-Předního Pomořanska (D)**, unikátní správa jednoho operačního programu ESF občanskou společností (**Fundación ONCE** a další) (E), struktura na podporu třetího sektoru ve **Walesu (3-SET)**.

- 7.4 Všechny čtyři perspektivy osvědčených postupů lze vysledovat v některých zajímavých případech, v nichž jsou strukturální fondy výslovně zaměřovány na řešení **potřeb místních subjektů**: inovační partnerství (odborníky/družstva/banky) spravující globální grant **Esprit v Toskánsku (I)**; strategické a zvýšené využití globálních grantů v **Poitou-Charentes (F)**; **rakouské územní dohody o zaměstnanosti** a decentralizované řízení ESF v **Bádensku-Württembersku (Německo)**. Také místní akční skupiny v rámci programu LEADER by si v této souvislosti zasloužily zmínku.
- 7.5 Osvědčeným postupem je také dynamický proces zlepšování a rozvíjení zásady partnerství. Zde je příkladem Polsko, v němž stojí za zmínku decentralizovaná správa fondů v rámci pracovních skupin, v nichž mají hlavní roli partneři. Zajímavými záměry hodnými následování jsou také národní rámcová dohoda (Protocollo d'Intesa) o pravidlech partnerství v Itálii a na ni navazující dohody v některých regionech, např. v Puglii.
- 7.6 EHSV poznamenává, že z obecného hlediska je zapojení celostátních a/nebo regionálních hospodářských a sociálních rad pouze částečné, s výjimkou italské CNEL, jež má podstatnou roli v regionální tvorbě a hodnocení politik v Mezzogiornu (jižní Itálie). Rady např. v Portugalsku, Francii (regionální úroveň) a na Maltě se zapojují do programové fáze.
- 7.7 Problematika přístupu vyvolává otázky o tom, jak a jací partneři jsou vybíráni. Partneři musí definovat postupy transparentnosti a legitimnosti. Výběr většinou nepředstavuje problém u sociálních partnerů, ale spíše u nevládních organizací, a zejména s tím, jak začleňovat zranitelné a marginalizované skupiny, např. zdravotně postižené, bývalé vězňe, Romy a jiné etnické menšiny.
- 7.7.1 Ponechat odpovědnost za výběr na organizované občanské společnosti je správným postupem. Jeden zajímavý příklad lze nalézt v České republice (volební systém).
- 7.8 Bylo nalezeno několik zajímavých příkladů budování kapacit a posilování postavení členů partnerství, např.:
- výchova k sociálnímu dialogu (např. v České republice);
 - budování odborné způsobilosti v partnerských organizacích (Mezzogiorno, Německo, Španělsko, Poitou-Charentes, Slovinsko);
 - vytváření specifických znalostních center či středisek pro sledování (Kompetenzstellen v Německu, 3-SET ve Walesu);

- příprava příruček a pokynů pro partnerské organizace na národní (např. DGB Brandenburg Německo) a evropské úrovni (EKOS, EAPN, Bankwatch).
- 7.9 V některých případech byla na organizace v rámci partnerství delegována skutečná rozhodovací pravomoc ohledně toho, který projekt financovat. Jedním z mnoha příkladů jsou globální granty (Itálie, Spojené království, Francie). Dalšími jsou švédský model (Västra Götaland a další partnerství pro strukturální fondy) a již zmíněný operační program Fundación ONCE.
- 7.10 Některé programy jsou přesně cílené – geograficky, dle skupin, odvětví, komunit, konkrétních úkolů atd. – a tím jsou také běžně napojeny na specifickou skupinu partnerů, kteří mají skutečnou rozhodovací pravomoc. Do této kategorie osvědčených postupů patří mírový program v Severním Irsku, ale i fóra pro růst (Dánsko) a místní iniciativy uvedené v odstavci 7.4.
8. **Navrhované změny platného článku 11 nařízení Rady č. 1083/2006:**

**NAŘÍZENÍ RADY (ES) č. 1083/2006
ze dne 11. července 2006**

o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999

Článek 11

Partnerství

1. Cíle fondů jsou sledovány v rámci úzké spolupráce (dále jen „partnerství“) mezi Komisí a každým členským státem. Každý členský stát navazuje ~~v případě potřeby a v souladu s platnými vnitrostátními pravidly a postupy po dohodě s příslušnými partnery~~ partnerství s orgány a subjekty, jako jsou
- a) příslušné regionální, místní, městské a jiné orgány veřejné moci;
 - b) hospodářští a sociální partneři;
 - c) veškeré jiné vhodné subjekty zastupující občanskou společnost, partneři v oblasti životního prostředí, nevládní organizace a subjekty zabývající se prosazováním rovnosti žen a mužů.

Každý členský stát určí nejrepresentativnější partnery na celostátní, regionální a místní úrovni v hospodářské a sociální oblasti a v oblasti životního prostředí nebo jiných oblastech (dále jen „partneři“) v souladu s vnitrostátními pravidly a postupy a s přihlédnutím k potřebě

prosazovat rovnost mužů a žen a udržitelný rozvoj prostřednictvím začlenění požadavků na ochranu a zlepšování životního prostředí.

2. Partnerství se uskutečňuje v plném souladu s příslušnými institucionálními, právními a finančními pravomocemi každé kategorie partnerů vymezených v odstavci 1.

Partnerství zahrnuje přípravu, provádění, monitorování a hodnocení operačních programů. Členské státy ~~případně včas~~ zapojí každého z příslušných partnerů, a zejména pak regiony, do jednotlivých fází programování a následné realizace ve lhůtě stanovené pro každou fázi.

Komise může v úzké spolupráci s členskými státy rozvíjet podněty s cílem stanovit směry a ukazatele, pořádat výměnu osvědčených postupů a připravit nezbytné podklady pro pravidelný dohled a hodnocení.

3. Pomoc z fondů konzultuje Komise ~~každý rok~~ alespoň dvakrát ročně s organizacemi, které zastupují ~~hospodářské a sociální~~ partnery uvedené v odst. 1 písm. b) a c) na evropské úrovni. Ve spolupráci s nimi Komise vypracuje evropský kodex osvědčených postupů výkonu zásady partnerství.

V Bruselu dne 14. července 2010

předseda Evropského hospodářského a sociálního
výboru

Mario SEPI
