

# ASPEKTY PRINCIPU PARTNERSTVÍ V ČR

*Je nutné, aby zástupci krajů „táhli za jeden provaz“*

EVA HOLEČKOVÁ, GAC, s. r. o.

*Princip partnerství patří mezi základní principy fungování regionální politiky Evropské unie. Jeho prokazatelné naplňování je považováno za jeden z hlavních předpokladů čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů a Kohezního fondu. Šikovné uchopení nástrojů, které princip partnerství nabízí, umožňuje regionálním aktérům nastartovat rozvoj, jenž by bez evropského přispění pravděpodobně nebyl možný. To byl i jeden z důvodů, proč se společnost Gabal Analysis & Consulting rozhodla pokusit se zmapovat možný pohled na princip partnerství – spolupráci NNO a veřejné správy a samosprávy prostřednictvím analýzy.*

Tento článek si klade za cíl především upozornit čtenáře na existující analýzu a velice stručně představit metodologii výzkumu a jeho výsledky. Nelze jej však chápat jako „výťah“ textu. Pro zájemce o problematiku je klíčové, aby zalistoval stránkami vlastní analýzy a seznámil se s jejím úplným obsahem.

Tvorbě výsledné analýzy, jež je dnes přístupná mimo jiné na našich webových stránkách ([www.gac.cz](http://www.gac.cz)), předcházelo poměrně dlouhé období příprav. Na konci léta 2002 jsme byli osloveni skupinou zadavatelů v čele s Centrem pro komunitní práci a po jednáních o specifikách problému se rozhodli téma opatřit společným jmenovatelem – přípravou strategických rozvojevých dokumentů. To umožnilo alespoň základní standardizaci analyzovaného jevu. Současně jsme byli požádáni o zmapování daného tématu jak na

krajské úrovni (všechny kraje ČR kromě Prahy), tak na úrovni centrální (ministerstva ČR zapojená do přípravy operačních programů). Předmětem našeho zájmu se tedy stala spolupráce při tvorbě jednotlivých programů rozvoje kraje a všech operačních programů (SROP, OP RLZ, OP PP, OP I, OP Rozvoj venkova)\* společně s Národním rozvojovým plánem.

## VÝZKUM FORMOU ROZHOVORŮ

Vzhledem k nestandardnosti řešení otázky jsme za nejvhodnější nástroj výzkumu považovali tzv. „polostandardizované“ rozhovory vedené jediným člověkem (v období leden – březen 2003) na základě předem připravených dotazníků. Během práce jsme úzce spolupracovali se zástupcem Nadace rozvoje občanské společnosti, který jejich prostřednictvím zmapoval centrální úroveň (21 respondentů), mým úkolem bylo provést rozhovory v krajích (169 respondentů). Vytipování respondentů proběhlo úsudkovým výběrem, a to z následujících skupin: zástupci NNO (účastníci se i neúčastníci se tvorby dokumentů), zástupci krajských úřadů, krajských samospráv a ministerstev. Vzhledem k obsáhlosti tématu se v tomto článku zaměřím pouze na jeho krajskou perspektivu.

## UPOZORNIT NA EXISTUJÍCÍ PROBLÉMY

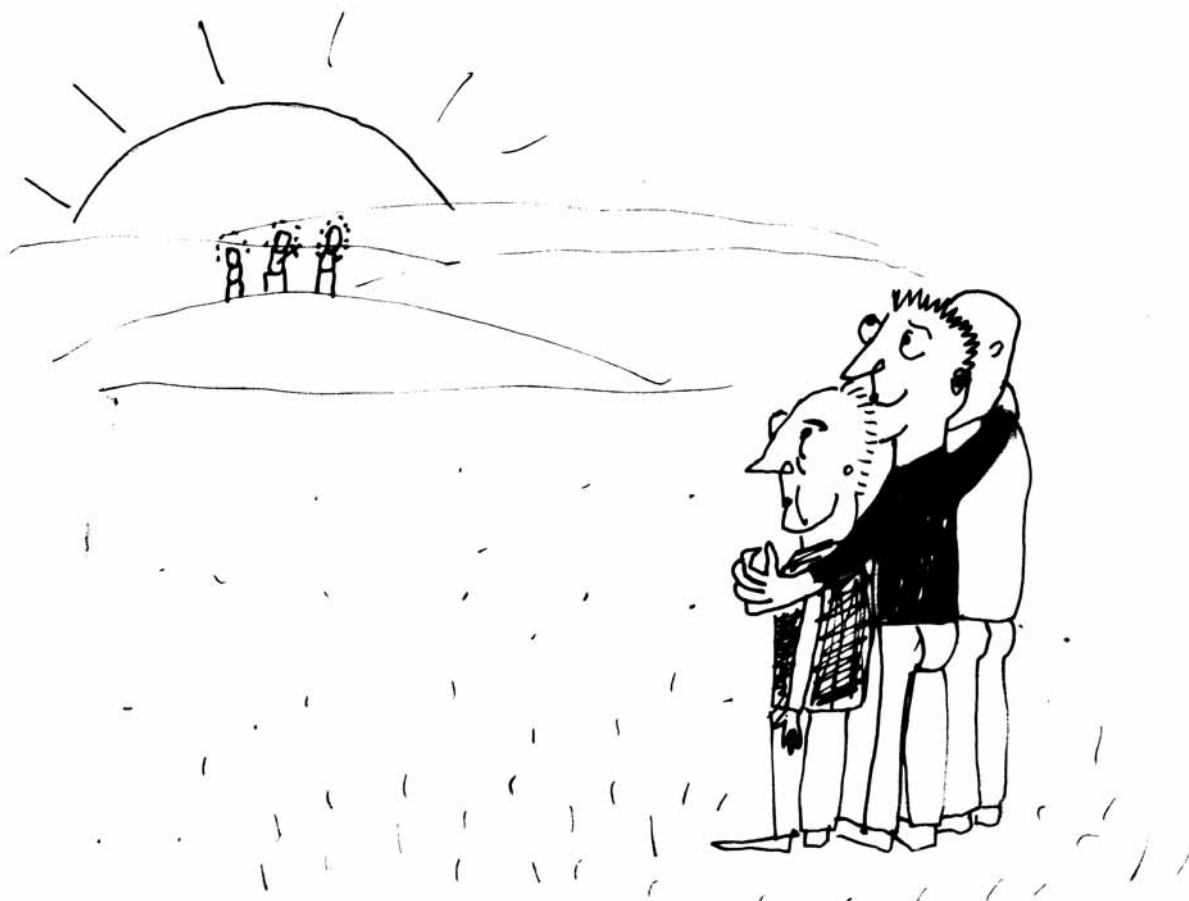
Celý text analýzy je pro přehlednost rozdělen do několika kapitol, z nichž mezi nejdůležitější patří popis metodologie výzkumu, následovaný podrobným rozbohem situace z hlediska sledovaného tématu v jednotlivých krajích členěných podle příslušnosti k regionům soudržnosti NUTS II.\*, a dále rozbor situace na zainteresovaných ministerstvech. Analýzu uzavírá kapitola, jejímž prostřednictvím jsme se pokusili zdůraznit ty pozorované aspekty principu partnerství, které se jeví jako aktuální pro obě úrovně – krajskou i centrální. Cílem nebylo navrhnout řešení či vynášet hodnocení, ale především upozornit na existující problémy, různé úhly pohledu či možné postupy hodné inspirace.

## KVALITA PROJEKTŮ - TEST ÚSPĚŠNOSTI KRAJŮ

Pojďme se tedy společně seznámit s těmi nejzákladnějšími skutečnostmi, které z provedeného výzkumu vyplynuly. Především je nutné mít neustále na paměti odlišnost situace jednotlivých krajů. Nelze tudíž automaticky vynášet všeobecné soudy o naplňování či nenaplňování principu partnerství. Samou podstatou decentralizace je navrhování různých postupů, které násobí regionální odlišnost danou neměnnými skutečnostmi (poloha v rámci republiky, začlenění v NUTS II.\* atd.). Kraje by ale současně především v této „rozjezdové“ fázi členství v EU měly být maximálně ochotny vyměňovat si zkušenosti, spolupracovat, komunikovat a to jak mezi sebou navzájem, tak s veřejností, neziskovým sektorem, podnikateli. Množství a kvalita projektů určených pro evropské financování se velmi brzy stane testem úspěšnosti krajů. Schopnost evropské prostředky čerpat bude postupně prohlubovat rozdíly mezi kraji ČR. Pro nastartování celého systému ale považujeme za nutné, aby byli zástupci krajů připraveni „táhnout za jeden provaz“, což se v současnosti bohužel neděje v dostatečné míře.

## KOMUNIKAČNÍ PROBLÉMY

S tímto problémem úzce souvisí otázka spolupráce v rámci regionů soudržnosti NUTS II.\* Ačkoliv se v důsledku letních jednání se zástupci ministerstva pro místní rozvoj podařilo poněkud posílit pozice jednotlivých krajů, funkce regionů soudržnosti nebyla zrušena a v jejich rámci zřízené Regionální rady zůstávají i nadále těmi orgány, které budou projekty oficiálně předkládat. Bohužel princip partnerství i ve své nejzákladnější formě na této úrovni chybí, pozorujeme komunikační problémy. Toto je pravdou i pro neziskový sektor, který by se mohl pokusit hrát roli jakéhosi „spojovacího článku“. NNO však nevidí jasný význam těchto regionů, tudíž se ani nesnaží najít svou vlastní pozici a roli v jejich rámci.



### SPOLUPRÁCE MEZI MIKROREGIONY JEDNODUŠŠÍ

Nejasnosti v naplňování principu partnerství podle našich informací vyplývají i z jeho chybějící definice. V Nařízení Rady EU č. 1260/99, čl. 8, je tento princip fungování regionální politiky specifikován, ale velký prostor je záměrně ponechán národním státům. Důvodem pro to je snaha EU nenutit státy ke striktně daným postupům, ale spíše jim umožnit respektovat vlastní specifika. Pozorujeme-li naplňování principu partnerství v českých podmínkách, ukazuje se, že ve velké míře záleží na osvěcenosti politické reprezentace, na osobních vlastnostech a přístupu úředníků. Využívání spolupráce různých subjektů se jeví jako výrazně jednodušší na úrovni mikroregionů nebo obcí.

Pro upevnění pozic neziskového sektoru coby jednoho z partnerů pro čerpání evropských prostředků je velice důležité, aby byl schopen prokázat zájmy veřejnosti ve svém vlastním působení. Pokud na to NNO nekladou dostatečný důraz, jejich činnost může být poměrně jednoduše zpochybněna. V této oblasti jsme prostřednictvím rozhovorů nepří-

mo pozorovali dva možné rozpor – některé NNO se mohou dostat do komplikované situace vyplývající ze snahy reprezentovat zájmy veřejnosti, ale současně zajišťovat některé „služby“ pro kraj. Podobně konfliktní oblast představuje otázka sdružování NNO do asociací či podobných uskupení. Tyto útvary na jednu stranu představují platformu pro možnou hlubší spolupráci NNO, na druhou stranu v mnoha případech vznikají jako reakce na hlas znějící z krajských úřadů. Na celou věc můžeme tudíž pohlížet i tak, že NNO jsou nuceny přebírat institucionální uspořádání, které odporuje podstatě jejich existence „strážců demokracie“.

### NEZÁJEM VEŘEJNOSTI

Během výzkumu jsme si ale plně uvědomili skutečnost, že jak NNO ve svém působení, tak i „kraje“ coby instituce narážejí na velice silný nezájem veřejnosti o dění v regionu. Občané se s územím kraje neidentifikují, nemají zájem účastnit se rozhodování. Tato skutečnost je sice všeobecně známá, ale náprava situace není dáván dostatečný důraz, což se může velice negativně projevit při snaze čerpat evropské finanční prostředky. V krajích chybí aktivní komunikač-

ní strategie určená široké veřejnosti a snaha zvyšovat povědomí o dění v kraji. Zde vidíme možné pole působnosti právě pro neziskový sektor. Jasně se totiž ukazuje, že kraje ochotné k otevřené komunikaci jsou dále v přípravě na čerpání evropských prostředků.

### MALÉ POVĚDOMÍ O EXISTENCI KRAJŮ

Otázka principu partnerství nám může vytanout na mysl i v případě, kdy se pokusíme sledovat důvody, které NNO vedly k neúčasti na tvorbě strategických rozvojových dokumentů. Zjednodušeně by bylo možné tvrdit, že jakmile se NNO nepodílí na tvorbě dokumentů, princip partnerství není naplňován. Tato otázka má však poněkud širší podtext. Organizace neziskového sektoru mají bohužel velice často malé povědomí o existenci krajů a jejich pracovníci nejsou tudíž zvyklí sledovat pravidelně dění na úrovni krajské samosprávy. NNO velice často narážejí na nedostatek kvalitních a včasných informací, které mohou účasti NNO na dění výrazně napomoci. Existuje pochopitelně řada organizací, která nemá zájem o regionální rozvoj, neboť vlastní aktivity ji plně zaměstná-

vají. V mnoha případech ale NNO narážejí především na nedostatek odborných kapacit, které by se tématu mohly plně věnovat. Organizace musí v první řadě zacílit na podstatu své činnosti a na zapojení se do přípravy rozvojových dokumentů, proto často již nezbývá čas, finanční prostředky, lidské zdroje.

### NÁTĚLAK ZE STRANY EU

Otázky principu partnerství a jeho využívání jsou v České republice stále ještě novou záležitostí. Neuplynulo dost času pro to, aby bylo možné vyňášet jednoznačné závěry týkající se jeho zakořenění ve společnosti. I přes výše uvedené mírně diskutabilní otázky je však zřejmé, že zainteresovaní jednotlivci mají představu o významu principu partnerství a snaží se jej patřičně využívat. Ačkoliv tomuto „startu“ nepochybně předcházeli určitý nátlak ze strany EU, pojem principu partnerství má už i v našich podmínkách své stálé místo.

### PRINCIP PARTNERSTVÍ JE NÁVODEM ŘEŠENÍ

Je nepochybné, že především v krajích je situace komplikovanější než na úrovni centrální. Ve velké míře je tomu tak proto, že kraje představují nové územní jednotky, které musí překonávat celou řadu překážek spojených s nezákladnějším fungováním. V jejich prospěch však hovoří skutečnost, že jsou relativně menšími územními jednotkami, kde postupně

s největší pravděpodobností dojde k navázání užších vazeb vhodných pro naplňování principu partnerství. Předpokladem úspěchu je však chápání principu partnerství jako „návodu“ řešení, nikoliv striktního postupu.

Naše analytická studie si především kladla za cíl zprostředkovat čtenáři pohled na dané téma shora. Nenavrhuje konkrétní postupy řešení, spíše upozorňuje na možné úhly pohledu. Je živým dokumentem, s nímž je třeba pracovat a hledat s jeho pomocí řešení možných problémů.

### JAK HODNOTÍ „GABALOVU“ ANALÝZU HANA FRIŠTENSKÁ TAJEMNICE RADY VLÁDY PRO NESTÁTNÍ NEZISKOVÉ ORGANIZACE

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace byla jedním z partnerů, kteří se k zadání „analýzy principu partnerství“ připojili. Měla k tomu dobrý důvod. Její Výbor pro spolupráci s regiony již dva roky usiluje o to, aby stále ještě nové kraje vnímaly organizace neziskového sektoru jako neoddelitelnou a současně nutnou součást společenského života na svěřeném území a současně jako aktivního činitele jeho rozvoje. Respektive – tak by tomu být mohlo, pokud kraje vstoupí do dialogu s neziskovým sektorem. Nejde jen o peníze na projekty. Jde o nápady, nové pohledy na řešení starých problémů, navazování netradičních partnerství

a konečně pestrá nabídka služeb pro obyvatele kraje.

Kraje hledají již druhým rokem k neziskovým organizacím cestu – některé jsou velmi daleko, jiné se téměř nepohnuly z místa. „Gabalova“ analýza partnerství krajů s nestátními neziskovými organizacemi je první svého druhu – může tedy sloužit jako zpětná vazba na toto hledání optimálního vztahu mezi neziskovým sektorem a veřejnou správou v krajích a současně jako určitá inspirace k tomu, co dál...

**GAC, s. r. o. je analytickou a konzultační společností na poli regionálního a sociálního rozvoje. Mezi oblastmi specializace patří např. projekty a konzultace založené na hlubším proniknutí do rozvojových problémů, optimalizační strategie sociální dynamiky, veřejný rozvoj dynamiky lidských zdrojů, politické rozhodování založené na porozumění zájmům veřejnosti. Více na [www.gac.cz](http://www.gac.cz).**

*\*/Zkratky použité v textu:*

**SROP** – Společný regionální operační program

**OP RLZ** – Operační program Rozvoj lidských zdrojů

**OP PP** – Operační program Průmysl a podnikání

**OP I** – Operační program Infrastruktura

**OP Rozvoj venkova** – Operační program Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství

**NUTS** – Nomenclature of Territorial Statistical Units – Nomenklatura územních statistických jednotek

#### OZNÁMENÍ

## SETKÁVÁNÍ 2004

### *Cesty k účinnému fundraisingu*

Spiralis, o. s. tentokrát společně s ICN, o. p. s. Vás zve na pátý ročník Setkávání, které se bude konat 29.–30. ledna 2004 v budově ministerstva zahraničí. Mluvit budeme o tom, jak české neziskové organizace získávají a mohou získávat finanční prostředky na svou činnost. Zaměříme se na klíčové fundraisingové zdroje (evropské fondy, veřejné rozpočty, veřejnost – individuální dárci, firmy, vlastní činnosti neziskových organizací) a na nástroje, které nám pomohou tyto zdroje otevřít. Budeme sledovat zejména to nové a podstatné, to, co je v Evropě standardní a úspěšné, a u nás zatím neobvyklé.

Setkávání bude probíhat paralelně ve čtyřech sekcích. Půjde o přednášky, řízené diskuse, prezentace případových studií a workshopy. Vzhledem k tomu, že řadu sekcí povedou zahraniční lektori, bude jednacím jazykem čeština a angličtina. Jednání budou simultánně tlumočena. Setkávání 2004 se koná s finanční podporou Evropského společenství, Nadace Roberta Bosche a dalších. Více se o Setkávání 2004 dočtete na webových stránkách [www.neziskovky.cz](http://www.neziskovky.cz), [www.spiralis-os.cz](http://www.spiralis-os.cz).